



L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010

Rapport public thématique

Janvier 2013

SOMMAIRE

DELIBERE.....	9
INTRODUCTION GENERALE.....	11
PREMIERE PARTIE - L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE.....	19
CHAPITRE I - LA PHASE DE PREMIERE URGENCE.....	21
I - La réactivité des intervenants.....	21
A - La réactivité des autorités internationales	21
B - La réponse des autorités françaises.....	23
II - La coordination des interventions	27
A - La coordination internationale	27
B - La coordination française.....	29
III - La professionnalisation des interventions	31
A - Le degré de préparation face à ce type de catastrophe	31
B - La gestion des problématiques sécuritaires.....	32
C - L'adaptation de l'aide d'urgence à ce type de séisme, illustrations ou contre-exemples	33
D - Retours d'expérience et évaluations de la phase d'urgence	35
IV - Le bilan matériel de la phase d'urgence	36
A - Les moyens engagés	36
B - Le coût de la phase d'urgence	38
CHAPITRE II - LA PHASE DE RECONSTRUCTION	41
I - La reconstruction : stratégie et mise en place de l'aide internationale	42
A - Une réaction rapide, massive et coordonnée de la communauté internationale.....	42
B - L'influence française sur la stratégie du redressement	44
C - La structure paritaire de gestion de la reconstruction et le fonds fiduciaire multi bailleurs.....	45

II - Les efforts français.....	50
A - Les moyens financiers : effet d'annonce et réalité des chiffres.....	51
B - La Mission interministérielle pour la reconstruction de Haïti (MIRH) : efforts et succès	54
C - L'assistance française.....	55
D - L'aide budgétaire globale, bilatérale ou via le fonds de reconstruction d'Haïti.....	63
E - Le bilan après 28 mois.....	64

CHAPITRE III - L'ADOPTION DES ENFANTS HAÏTIENS AU COURS DE L'ANNEE 2010..... 69

I - Le contexte juridique applicable à la France et à Haïti au moment du séisme	69
--	-----------

II - La mobilisation des services de l'État pendant l'année 2010 face à de fortes contraintes.....	70
A - Une mobilisation sous contraintes	70
B - Le coût de l'opération pour l'année 2010.....	74

DEUXIEME PARTIE - L'ACTION DES ORGANISMES AYANT FAIT APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE 77

CHAPITRE I - LES APPELS A DONS ET LES RESSOURCES COLLECTEES..... 79

I - Les appels à dons et les liens avec les media	79
A - Les déclarations d'appel	79
B - Le contenu des appels à dons	80
C - Les modalités des appels et leurs relais médiatiques	81
D - Les mentions relatives aux réductions d'impôt.....	83
II - Les ressources collectées	84
A - Des ressources de près de 245 M€, issues pour plus d'un tiers de la générosité publique	85
B - Les principales caractéristiques de la collecte	87

CHAPITRE II - L'EMPLOI DES RESSOURCES ET L'INFORMATION DES DONATEURS 95

I - Le rythme de consommation des fonds	95
A - Les fonds non utilisés à la clôture 2010	95
B - Montants engagés et décaissements.....	97
II - L'affectation des ressources	98
A - L'emploi des ressources issues d'une collecte affectée.....	98
B - Les pratiques des organismes contrôlés	101
III - L'établissement d'un compte d'emploi des ressources	106
A - Un compte d'emploi spécifique.....	106
B - La classification comptable des ressources.....	108
C - Les comptes d'emploi publiés par la Cour	109
IV - L'information des donateurs	110
A - Des supports d'information diversifiés	110
B - Les bilans édités par les organismes : un degré inégal d'information financière	112

CHAPITRE III - L'ORGANISATION, LE PILOTAGE ET LA REALISATION DES PROJETS115

I - La stratégie d'intervention et le pilotage des projets.....	115
A - Des organismes déjà présents en Haïti.....	115
B - Des modalités d'intervention variées	117
II - La diversité des actions engagées	119
A - L'urgence.....	119
B - La santé	122
C - Le relogement	125
D - La reconstruction d'écoles.....	126
E - Le rétablissement de l'accès à l'eau.....	129
F - L'intervention en milieu rural.....	131
III - Le suivi et l'évaluation	134
IV - La question des normes parasismiques	136
V - Le rôle des autorités françaises	137

CHAPITRE IV - LES COMPTES D'EMPLOI DES SEPT ORGANISMES CONTROLES	139
I - Action contre la faim	139
A - Présentation.....	139
B - L'action d'ACF en faveur d'Haïti.....	140
C - Le compte d'emploi des ressources.....	142
II - Croix-Rouge française.....	144
A - Présentation.....	144
B - L'action de la Croix-Rouge française en faveur d'Haïti	145
C - Le compte d'emploi des ressources.....	148
III - Fondation de France.....	151
A - Présentation.....	151
B - L'action de la Fondation de France en faveur d'Haïti	152
C - Le compte d'emploi des ressources.....	154
IV - Médecins sans frontières-France.....	158
A - Présentation.....	158
B - L'action de MSF-France en faveur d'Haïti	159
C - Le compte d'emploi des ressources.....	160
V - Secours catholique	163
A - Présentation.....	163
B - L'action du Secours catholique en faveur d'Haïti	164
C - Le compte d'emploi des ressources.....	166
VI - Secours populaire français	169
A - Présentation.....	169
B - L'action du Secours populaire français en faveur d'Haïti.....	170
C - Le compte d'emploi des ressources.....	173
VII - UNICEF-France.....	177
A - Présentation.....	177
B - L'action d'UNICEF-France en faveur d'Haïti	179
C - Le compte d'emploi des ressources.....	181
CONCLUSION GENERALE.....	187
REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNES	191

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Un rapport public de la Cour peut comporter, comme c'est le cas dans le présent rapport, des observations formulées à l'occasion de contrôles d'organismes bénéficiant de dons collectés par appels publics à la générosité.

La mission de contrôle que la Cour exerce à l'égard des organismes bénéficiant de dons est fixée par l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. Elle porte sur l'emploi des dons. Elle a pour particularité, par rapport aux autres attributions de la Cour, de concerner principalement des fonds privés.

Deux types de dons sont soumis à ce contrôle : les fonds collectés par appel à la générosité publique et les dons ouvrant droit à un avantage fiscal, dès lors, pour ces derniers, que les montants en cause dépassent un seuil fixé par décret. Les deux critères de compétence de la Cour peuvent se recouper pour un même organisme.

Le contrôle opéré par la Cour sur les organismes bénéficiant de dons est strictement délimité : il consiste à vérifier que l'emploi effectif des dons par l'organisme bénéficiaire a bien été conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ou, s'agissant des dons ouvrant droit à avantage fiscal, aux objectifs de l'organisme.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par **La documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur « L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010 ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Picq, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Devaux, Ganser, Beaud de Brive, Cazanave, Mmes Bellon, Pappalardo, MM. Cazala, Braunstein, Phéline, Barbé, Mme Seyvet, MM. Bonin, Vivet, Mme Moati, MM. Davy de Virville, Maistre, Ténier, Lair, Hayez, Mme Saliou (Monique), MM. Vialla, Antoine, Mme Bouygard, MM. Boudy, Migus, Lena, Glimet, Mmes Latare, Pittet, Fontaine, Perin, M. Dors, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en leur présentation, Mme Froment-Meurice et M. Bayle, présidents des chambres chargées des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Démier, conseillère maître, MM. Dubois, conseiller maître en service extraordinaire, Thomas, conseiller référendaire, rapporteurs du projet devant les chambres chargées de le préparer, et de MM. Vermeulen et Antoine, conseillers maîtres, contre-rapporteurs devant ces mêmes chambres ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de Mme Sanchez, chargée de mission.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 janvier 2013.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par la quatrième et la cinquième chambres de la Cour des comptes.

Il a été délibéré le 26 octobre 2012 par la cinquième chambre, présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de Mme Ratte, MM. Davy de Virville, Ténier, Urgin, Sépulchre, Mmes Esparre, Pittet, MM. Cahuzac, conseillers maîtres et Cazenave, conseiller maître en service extraordinaires, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Dubois, conseiller maître en service extraordinaire et Thomas, conseiller référendaire, Scotti, rapporteur, et en tant que contre-rapporteur, M. Antoine, conseiller maître.

Il a été délibéré le 30 octobre 2012 par la quatrième chambre, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de MM. Selles, Guibert, Delaporte, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Démier, conseillère maître, M. Duruflé, rapporteur, et en tant que contre-rapporteur, M. Vermeulen, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 13 novembre 2012, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Johanet, Procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

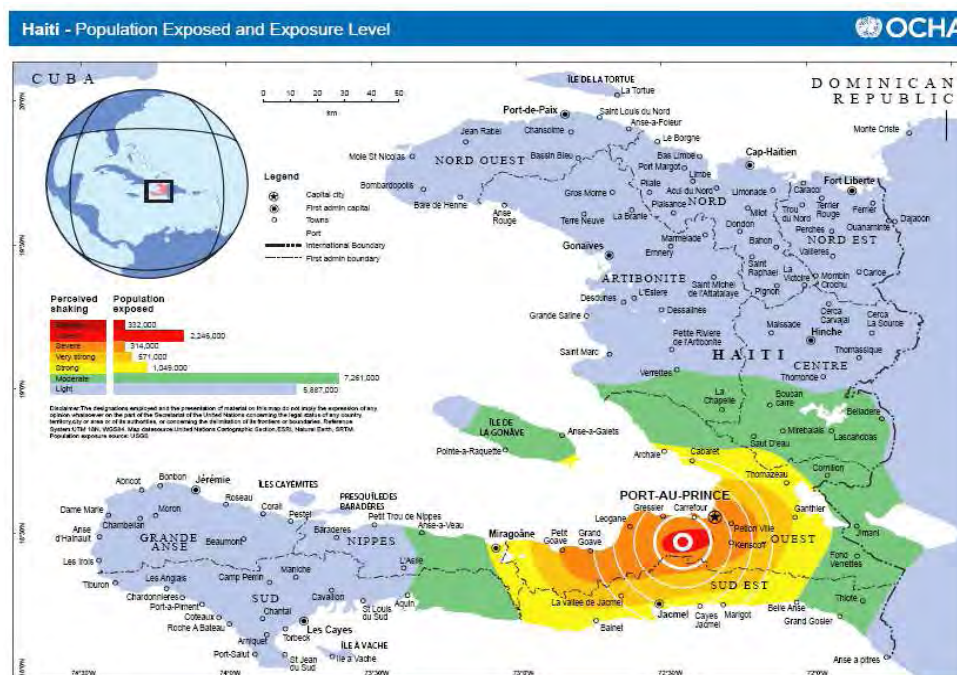
Introduction générale

Le séisme du 12 janvier 2010, une catastrophe sans précédent dans l'un des pays les plus pauvres du monde

A 16 h 53, heure locale, le mardi 12 janvier 2010, un séisme de magnitude 7,2 s'est produit en Haïti¹. Soixante-dix répliques ont été enregistrées dans les heures et les jours suivants, dont certaines de niveau 5 et 6. Comme l'ensemble de la zone des Caraïbes, la région de Port-au-Prince est connue pour ses risques sismiques : l'une des failles qui séparent les plaques tectoniques nord-américaine et caribéenne traverse la presqu'île sud d'Haïti. Deux séismes avaient déjà détruit la ville au XVIII^{ème} siècle, en 1751 et en 1770, mais leur souvenir s'était effacé de la mémoire collective.

La mauvaise qualité des constructions, l'absence de normes parasismiques, l'importance de l'agglomération de Port-au-Prince, qui regroupe 3 millions d'habitants, soit près du tiers de la population d'Haïti, expliquent le nombre de victimes : plus de 220 000 morts, 300 000 blessés, dont la moitié sont des enfants, plus de 2 millions de sans-abri. Ces chiffres font de ce séisme, avec le tsunami de l'Asie du sud-est en 2004 et le séisme qui a affecté le nord de la Chine en 1976, l'une des plus importantes catastrophes naturelles connues, et la plus meurtrière dans une zone géographique restreinte. L'ensemble des dégâts matériels et des pertes économiques est évalué à 7,8 Md USD, soit 120 % du PIB haïtien. Plus de 100 000 maisons d'habitation ont été complètement détruites et 4 000 écoles ont été fermées.

¹ L'importance des séismes est classée selon une échelle logarithmique qui va de 1 à 9. Les séismes de niveau 1, les plus fréquents, ne sont pas ressentis. Les dommages aux bâtiments peuvent être causés à partir de séismes de magnitude 5. Les séismes connus les plus importants sont de magnitude 9, comme ceux survenus en Asie du sud-est le 26 décembre 2004 ou au large du Japon le 11 mars 2011, qui s'étant déclenchés en mer, ont tous deux provoqué des tsunamis.



La carte reproduite ci-dessus, établie par le bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA en anglais) illustre le niveau d'exposition des populations au séisme en fonction de leur éloignement par rapport à l'épicentre.

Aux victimes du séisme se sont ajoutées celles de l'épidémie de choléra, survenue, quelques mois après, en octobre 2010. L'épidémie s'est propagée à proximité d'un des camps de la mission des Nations-Unies pour la stabilisation de Haïti (MINUSTAH), contaminant l'une des rivières au nord de Port-au-Prince³. Les mauvaises conditions de salubrité de l'eau, le manque de système d'assainissement et l'absence d'immunité de la population haïtienne, qui ne connaissait pas le choléra jusqu'alors, ont été les principaux facteurs du développement rapide de l'épidémie, qui continue à faire des victimes, au risque de se transformer en endémie.

En septembre 2012, selon l'organisation mondiale de la santé (OMS) et le ministère de la santé et de la population d'Haïti, 600 000 cas de choléra avaient été recensés et 7 500 personnes étaient décédées, ce

³ Une souche asiatique ayant été identifiée et le contingent népalais des forces de l'ONU, alors présentes en Haïti, ayant été mis en cause, l'ONU a désigné une commission d'experts qui a rendu ses conclusions en mai 2011. Elle a attribué la rapidité de la propagation de l'épidémie aux importantes déficiences des systèmes d'eau, d'assainissement et de santé.

qui fait de cette épidémie de choléra la plus importante au monde depuis des décennies.

Le contexte économique et politique

Le séisme est survenu dans un pays en grande difficulté, mais qui commençait à se redresser, après des années d'instabilité politique.

La moitié de la population vit avec moins d'un USD, par jour. Au moment du séisme, avec un PIB par habitant estimé à 480 USD, Haïti était le seul pays du continent américain à être classé dans le groupe des pays les moins avancés (PMA⁴). Selon le rapport mondial 2011 du programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), sur 168 États, Haïti était au 158ème rang en 2010 en termes d'indice de développement humain.

Principales données relatives à Haïti

(Source : ministère français des affaires étrangères)

Superficie : 27 750 km²

Population : environ 10 millions d'habitants.

Croissance démographique annuelle : 1,7 % (la moitié de la population a moins de 20 ans).

Taux de croissance : 3 % en 2009 ; - 5, 1 % en 2010 ; + 6,7 % en 2011.

Principaux secteurs d'activité : secteur primaire, 28 % du PIB et la moitié de la population ; secteur secondaire, 17 % du PIB et un quart de la population ; secteur tertiaire ; 55 % du PIB.

Diaspora haïtienne : 2 millions de personnes, présentes essentiellement à Saint-Domingue, aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Canada.

Communauté haïtienne en France : 100 000 personnes dont la moitié aux Antilles françaises et en Guyane.

Les principaux handicaps du pays tiennent à la fragilité de l'État et à l'insuffisance des capacités techniques et administratives. L'administration haïtienne manque de cadres, la collecte fiscale est très faible, il n'y a pas de cadastre, le système de santé n'est pas organisé, l'éducation, pour l'essentiel privée, n'est pas gratuite.

De très fortes disparités régionales existent entre la « République de Port-au-Prince », souvent considérée comme le lieu de concentration de tous les pouvoirs, absorbant une grande partie de l'aide internationale,

⁴ La liste actuelle des pays les moins avancés (PMA) comprend 48 pays, dont 33 en Afrique, 14 en Asie et dans le Pacifique et un dans les Caraïbes.

et le reste du pays. L'exode rural, conséquence de la pauvreté et de la crise agricole, engendre une urbanisation accélérée et anarchique de l'agglomération de Port-au-Prince.

Outre sa très grande vulnérabilité aux aléas naturels⁵, Haïti connaît une détérioration accélérée de son environnement, avec une dégradation des ressources naturelles, une réduction préoccupante de la biodiversité, la diminution du couvert forestier, l'érosion des sols et la désertification qui en résultent.

En 2004, à la suite du départ du président Jean-Bertrand Aristide, un gouvernement de transition s'est engagé, avec l'appui des bailleurs de fonds, dans une reconstruction des institutions et de l'économie. La communauté internationale est intervenue et une force multinationale intérimaire (États-Unis, France, Canada) a été déployée pendant une période de trois mois. La MINUSTAH lui a succédé.

Lors des élections de novembre 2010 et de mars 2011, M. Michel Martelly a été élu à la présidence de la République, avec 67,7 % des voix. Bien que le nouveau président de la République ait pris ses fonctions en mai 2011, le gouvernement n'a été formé qu'en octobre 2011, faute d'accord entre le président et le Parlement. Le Premier ministre M. Gary Conille, jusque-là chef de cabinet de M. Bill Clinton, envoyé spécial de l'ONU pour Haïti, a obtenu la confiance de l'Assemblée nationale et du Sénat en octobre 2011, mais a démissionné en février 2012. Un nouveau Premier ministre, M. Laurent Lamothe a ensuite été désigné par le président de la République et investi par le Parlement.

L'ampleur de la mobilisation internationale

Sous l'égide des Nations-Unies et des États-Unis, une conférence internationale des donateurs a été organisée à New-York le 31 mars 2010, avec la participation du Brésil, du Canada, de l'Espagne, de la France et de l'Union européenne. Elle a suscité les engagements d'aide de 55 États et institutions internationales d'un montant de 5,6 Md USD, pour 2010 et 2011, dont 1 Md USD au titre de l'annulation de la dette extérieure d'Haïti. L'Union européenne a annoncé une aide de 1,23 Md€ pour le plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti, s'ajoutant

⁵ Le pays est confronté à des catastrophes naturelles d'origine météorologique (cyclones, sécheresses) et sismique (tremblements de terre, raz de marée). En raison de sa topographie escarpée, Haïti subit de fréquentes inondations et des glissements de terrain, qui ont des conséquences directes sur la situation déjà précaire des populations.

aux 295 M€ déjà engagés en matière d'aide humanitaire. L'aide privée internationale est évaluée à 2,20 Md€.

Le président de la République française, en se rendant à Port-au-Prince dès le 17 février 2010, a annoncé un effort de la France en faveur de Haïti de 326 M€. Par ailleurs, les organismes français faisant appel à la générosité publique ont collecté un montant environ de 245 M€, dont 87 M€ provenant de particuliers.

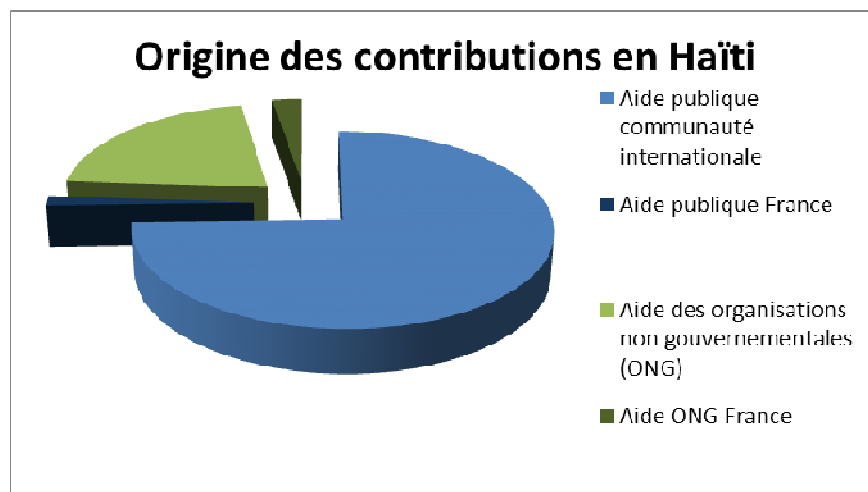
**Tableau n° 1 : Evaluation des engagements français et internationaux
(aide publiques et dons privés)***

Contributions en Haïti (urgence et reconstruction 2010-2012)	En Md€	Part française
Aide publique communauté internationale	7,00	
Aide publique France	0,15	2 %
Aide des organisations non gouvernementales (ONG)	2,20	
Aide des institutions et associations françaises	0,25	12 %
TOTAL	9,60	

Source : Cour des comptes.

**La Cour a effectué cette estimation en s'appuyant, d'une part, sur les promesses d'aide formulées par la communauté internationale lors de la conférence de New-York, et d'autre part, sur l'estimation des engagements de la France et des ONG françaises. Le taux de change appliqué est 0,73 euros pour 1 dollar des Etats-Unis, taux de chancellerie applicable au 31 mars 2010, date de la conférence.*

Graphique n° 1



Source : Cour des comptes

L'enquête de la Cour des comptes

La Cour des comptes a engagé le contrôle de l'aide française apportée à Haïti, à un double titre.

En premier lieu, elle a examiné l'action de l'Etat l'impliquant notamment, différents ministères, impliquant, notamment des ministères des affaires étrangères, de l'intérieur⁶ et de la défense, dans le cadre des missions classiques de la Cour⁷. A ce titre, elle a contrôlé le montant de la dépense publique effectivement engagée, qui s'est finalement élevé à 152,5 M€.

En second lieu, la Cour a vérifié, au titre de sa mission spécifique de contrôle des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique, l'utilisation des dons recueillis à la suite du séisme d'Haïti. Elle a décidé de concentrer ce contrôle sur sept organisations humanitaires, regroupant près de 78 % des dons versés en 2010 en faveur d'Haïti : Action contre la faim, le Comité français pour l'UNICEF (dénommé UNICEF France), la Croix-Rouge, la Fondation de France,

⁶ Sécurité civile et gendarmerie nationale.

⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique française d'aide publique au développement*, juin 2012.

Médecins sans frontières (MSF-France), le Secours catholique et le Secours populaire français.

Malgré les limites de toute comparaison entre les deux catastrophes⁸, la Cour s'est inscrite dans la continuité de ses observations formulées en décembre 2006 dans son rapport sur « L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 », qui faisait suite aux contrôles qu'elle avait menés sur les conditions d'intervention des services de l'État et de 32 organismes caritatifs.

A l'occasion de son contrôle sur ces interventions en Haïti, la Cour a souhaité apprécier si les recommandations qu'elle avait formulées six ans plus tôt avaient été suivies d'effet, qu'il s'agisse des principales pratiques de l'action humanitaire ou du respect, par les organismes faisant appel à la générosité publique, de leurs obligations en matière de conformité de l'emploi des fonds aux objectifs annoncés aux donateurs et de transparence financière. Ce contrôle a donné lieu à l'envoi sur place de missions de la Cour, intervenues au cours du premier trimestre 2012.

Le présent rapport comporte donc deux parties.

La première partie est consacrée à l'aide publique française, d'une part, dans la phase d'urgence (chapitre I) et, d'autre part, dans la phase de reconstruction (chapitre II). Y a été adjoint un éclairage particulier sur les adoptions d'enfants haïtiens au cours de l'année 2010 (chapitre III).

La seconde partie traite de l'action des organismes ayant fait appel à la générosité publique, sous quatre angles : les appels aux dons et leurs produits (chapitre I), l'emploi des dons (chapitre II), les projets réalisés (chapitre III) ; les avis de la Cour sur les comptes d'emploi des sept organismes faisant appel à la générosité publique qu'elle a contrôlés (chapitre IV).

⁸ Le séisme s'est produit dans un seul pays alors que le tsunami a touché une zone géographique étendue couvrant plusieurs pays ; il est intervenu en milieu urbain appelant des réponses spécifiques peu usitées ; les autorités locales ayant subi le tsunami étaient globalement en état d'assurer la coordination des secours, alors que les autorités haïtiennes ne l'étaient pas.

Première partie

L'aide publique française

Chapitre I

La phase de première urgence

La phase de première urgence a duré six semaines : du 13 janvier au 24 février 2010. Ces semaines ont correspondu à la recherche des blessés, à la prise en charge des vies humaines ou des victimes et à la phase de préservation, au premier nettoyage des débris et à l'évacuation des cadavres. Pour autant, des tâches dites de reconstruction ont pu être engagées dès cette période.

I - La réactivité des intervenants

La prise en compte du contexte de l'aide internationale est nécessaire pour apprécier les conditions dans lesquelles sont intervenues les autorités françaises.

A - La réactivité des autorités internationales

La réaction de la communauté internationale a été à la mesure de la catastrophe : en 72 heures, plus de 20 000 secouristes, personnels médicaux et techniciens se sont rendus sur place. Certains pays comme la Chine ou Israël, habituellement moins impliqués dans l'action humanitaire d'urgence, ont tenu à marquer leur solidarité par l'envoi de contingents de sauveteurs.

Du fait de la proximité géographique, partagée avec la France pour la zone Antilles, l'armée américaine a déployé, dès le 13 janvier 2010, plus de 20 000 marines sur la zone en quelques jours. Avec sa 82^{ème} division aéroportée, elle a très rapidement pris le contrôle de l'aéroport de Port-au-Prince et a organisé la gestion des rotations aériennes.

Le Canada s'est également fortement mobilisé, en raison d'une tradition ancienne d'aide à Haïti, encouragée par l'importante communauté haïtienne sur son territoire. Sont intervenus 2 000 employés des forces militaires et environ 75 spécialistes du sauvetage, de la logistique et de la santé.

La République dominicaine a réagi très vite en envoyant du personnel USAR⁹ et des équipes médicales dès le lendemain. Elle a organisé un soutien médical et logistique important à la frontière, pour accueillir les blessés et apporter son soutien aux secours. Dans les 24 heures suivant le désastre et du fait de leur proximité géographique, la mobilisation des pays de la région a été forte (Argentine, Chili, Pérou, etc.), notamment de la part de ceux ayant des troupes dans la mission des Nations-Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH).

Si certains États sont venus en priorité rechercher leurs ressortissants et sont repartis juste après, la plupart ont également cherché à apporter une aide aux populations haïtiennes.

La présence humanitaire en Haïti était déjà forte au moment du séisme, avec l'ONU (MINUSTAH), et de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG). L'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (direction générale Echo), sur place depuis une quinzaine d'années, avait ouvert un bureau à Port-au-Prince en 2009.

Les forces de secours des Nations-Unies (UNDAC¹⁰) se sont très vite mobilisées, après que l'alerte fut parvenue à 23 h 05 à son centre de Genève. Plus de 1 900 secouristes internationaux, dont plusieurs équipes cynophiles (175 chiens en tout), ont été déployés en une cinquantaine d'équipes USAR.

La situation de la MINUSTAH a cependant provoqué d'importantes difficultés logistiques et de communication et a compliqué le travail des équipes internationales de sécurité civile et de santé.

⁹ Le personnel USAR (urban search and rescue) est constitué de sauveteurs agréés par les Nations-Unies.

¹⁰ United Nations disaster assessment and coordination.

L'immeuble des Nations-Unies a en effet été pratiquement détruit, et les agents rescapés de la MINUSTAH se sont trouvés - du haut en bas de la hiérarchie - dans l'incapacité d'agir, entraînant une paralysie de l'organisation des secours.

Le secrétaire général de l'ONU a nommé rapidement un remplaçant du représentant spécial porté disparu. Toutefois, la MINUSTAH n'a pas tout de suite coopéré avec les acteurs humanitaires, compte tenu du caractère très circonscrit de son mandat politique et sécuritaire, qui a été élargi au domaine humanitaire le 19 janvier 2010.

A partir de cette date, les forces de secours des Nations-Unies ont pu utiliser des hélicoptères de la MINUSTAH pour faire des reconnaissances hors de Port-au-Prince, notamment sur la côte vers Léogane et Gressier, et, de l'autre côté de la crête montagneuse, vers Jacmel.

Ce n'est que plus de trois semaines après le désastre, qu'à la demande des organisations non gouvernementales (ONG), a eu lieu la première réunion de la coordination stratégique inter-agences, réunissant les agences de l'ONU et les ONG.

B - La réponse des autorités françaises

1 - L'ambassade de France

Les trois emprises françaises - l'ambassade, la résidence de l'ambassadeur et l'institut culturel français - ont été lourdement touchées. Les stocks de sécurité et de secours ont été rendus inutilisables, une des deux voitures de l'ambassade a été écrasée, ainsi que les pompes à essence et la moitié des générateurs. Les moyens de communication ont, eux aussi, été détruits : la plupart des téléphones satellitaires étaient sous les décombres. Vers 19 h (heure locale), l'ambassadeur a pu entrer en contact avec le centre de crise du ministère des affaires étrangères et la sécurité civile de la Martinique.

Les services de l'ambassade ont dû assumer deux fonctions, l'une, habituelle, d'assistance aux ressortissants français et européens, la seconde, d'aide humanitaire. Le parc de la résidence de l'ambassadeur est devenu, pendant plusieurs semaines, un centre de crise local, où ont été accueillis l'ensemble des intervenants français. Les conditions de vie sont vite devenues très précaires avec trois douches et deux toilettes pour près de 1 000 personnes, au plus fort de la crise.

Tous les témoignages convergent pour souligner la totale mobilisation de l'ambassadeur et des agents diplomatiques, le

dévouement et l'abnégation dont ils ont fait preuve, non seulement au cours des premiers jours, mais également au cours des mois qui ont suivi le séisme. La difficulté s'en trouvait accrue par le fait qu'ils avaient subi de plein fouet le séisme et que, pour autant, ils devaient aider d'autres victimes.

2 - Le ministère des affaires étrangères et le centre de crise

En raison de la gravité de la crise humanitaire, il est revenu au centre de crise¹¹, créé en juillet 2008, d'engager l'ensemble des moyens de l'État et de coordonner les secours.

Sa cellule de crise a été activée le 12 janvier 2010, quelques dizaines de minutes après l'annonce du séisme. Elle a réuni, pendant près de quatre semaines, différentes composantes du ministère des affaires étrangères, ainsi que des représentants d'entreprises et d'organisations non gouvernementales (ONG).

La réponse téléphonique au public, ouverte 24 h sur 24, a été opérationnelle le 13 janvier à 8 h ; elle a traité pendant la crise 18 500 appels, dont 3 500 le seul 15 janvier¹².

Ce même jour, des agents du ministère ont été envoyés en Haïti, avec un mandat d'appui et de soutien à l'ambassade : fournir une première évaluation des besoins, apporter un soutien matériel et psychologique et soutenir l'organisation logistique. Au total, 30 agents du ministère sont partis en renfort pendant cette phase d'extrême urgence.

Selon la Cour, une telle initiative devrait être systématisée dans tous les cas où la représentation de la France est affaiblie par une crise majeure, alors même que cette crise appelle une forte mobilisation. Pour être pleinement utile, ce renfort doit être immédiat. La difficulté demeure toutefois de trouver des personnes-ressources, disponibles et adaptées à la zone et à la nature de la catastrophe.

Plus généralement, le centre de crise a bien fonctionné dans sa double mission de soutien aux Français de l'étranger et d'organisation de l'action humanitaire d'urgence. Il s'agissait là de la première opération de grande envergure qu'il a coordonnée depuis sa mise en place effective, six mois auparavant. Son existence et la réactivité dont il a fait preuve peuvent être considérées comme une réponse satisfaisante aux critiques

¹¹ Le centre de crise a été créé dans le cadre de la réforme inspirée par le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France en 2008.

¹² A l'inquiétude des familles – 1 500 Français vivaient en Haïti, au moment du séisme - s'est ajoutée la vive préoccupation de familles en cours d'adoption d'enfants haïtiens.

formulées à cet égard par la Cour dans son rapport sur le tsunami en Asie du Sud-Est.

3 - Le dispositif français dans les Antilles

Le pré-positionnement d'hommes et de matériels dans la zone, avec la présence d'un détachement d'intervention catastrophe aéromobile (DICA), a constitué un atout essentiel. Arrivé sur place moins de 24 h après le séisme, ce détachement était composé de 44 personnes (sauveteurs, médecins, gendarmes) et de matériel de premier secours (3,8 tonnes de fret). A minuit, l'avion qui les avait transportés a redécollé, emmenant une centaine de ressortissants français, européens et haïtiens. Un pont aérien entre Haïti et les Antilles françaises s'est ainsi mis en place.

Pour autant, la sécurité civile de la zone Antilles aurait souhaité renforcer son intervention en utilisant plutôt un Airbus A310 de l'armée de l'air présent à Fort-de-France ; ce gros porteur avait été chargé en conséquence, avec un détachement de 90 personnes, et était prêt à décoller le 12 janvier 2010, à minuit.

Toutefois, l'état-major des armées n'a pas donné son accord, pour des raisons de sécurité tenant aux risques de réplique sismique et d'incertitude sur la praticabilité, pour un gros porteur, de l'aéroport de Port-au-Prince.

4 - La sécurité civile et le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC)

La direction générale de la sécurité civile, au niveau central, a réagi très rapidement pour assister les ressortissants français et les autres victimes. En son sein, le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC)¹³ a été l'outil opérationnel du centre de crise du ministère des affaires étrangères.

Sur la période d'extrême urgence, la direction générale de la sécurité civile a mobilisé 560 personnes, 9 chiens, 201 tonnes de matériel, provenant des détachements d'intervention catastrophe aéromobiles (DICA) des Antilles, de Brignoles, et de Guyane. A ce

¹³ Le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) recueille les informations, centralise et analyse les situations d'urgence, propose les décisions opérationnelles et active les moyens nationaux pour l'appui des autorités préfectorales. Il est, en outre, le point d'entrée unique du MIC (Monitoring information center), placé auprès de la Commission européenne pour gérer les demandes de renforts internationaux.

contingent se sont ajoutés 99 gendarmes et 28 volontaires du régiment du service militaire adapté, sous le commandement de la sécurité civile. Compte tenu du caractère exceptionnel de l'opération – de loin la plus importante intervention de sécurité civile engagée par la France à l'étranger –, une structure de commandement a été installée dans les locaux de l'ambassade de France, renforcée par une base arrière à Fort-de-France. Le fait que des éléments de la sécurité civile soient déjà intervenus plusieurs fois en Haïti au cours des dernières années, notamment en 2008 lors d'ouragans ou de l'effondrement d'une école, a facilité le travail, par la connaissance préalable du terrain. A cette considération s'ajoute le fait que les sauveteurs parlaient le français ou le créole, ce qui a été un atout.

La phase de sauvetage des populations s'est achevée officiellement le 22 janvier 2010 après que le gouvernement haïtien a décidé de mettre fin aux recherches. Un dernier détachement de la sécurité civile est néanmoins resté jusqu'au début février pour tenter de retrouver les dernières dépouilles des français disparus.

5 - Le ministère de la défense et le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO)

Le 13 janvier 2010, le ministère de la défense, dans le cadre de ses procédures, a activé la cellule de vigilance, au sein du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO). La cellule a identifié les moyens disponibles, notamment sur le plan géographique, et a commencé à formuler des scénarios d'intervention possibles. Des contacts informels, pendant cette première phase, ont été pris avec le centre de crise du ministère des affaires étrangères et avec le centre opérationnel de gestion interministériel des crises (COGIC) de la direction générale de la sécurité civile.

Engagée à partir de la nuit du 14 janvier, l'intervention du CPCO a consisté essentiellement en un soutien logistique (avions, navires, rations alimentaires).

Il faut souligner la forte réactivité des autorités françaises, sur place, aux Antilles et en France métropolitaine, malgré de lourdes difficultés, liées à l'absence de commandement national (autorités haïtiennes) la faible coordination internationale sur place de la mission des Nations-Unies pour la stabilisation en Haïti (Minustah totalement sinistrée), au fait que le séisme est intervenu en pleine nuit (heure française) et à la destruction des emprises diplomatiques françaises.

II - La coordination des interventions

A - La coordination internationale

Les difficultés de coordination internationale ne sont ici évoquées que dans la mesure où elles contribuent à éclairer les conditions dans lesquelles est intervenue l'aide française.

1 - La difficile coordination par les autorités haïtiennes

Dans un contexte de catastrophe naturelle, les autorités nationales sont naturellement chargées des secours. En Haïti, les principaux centres de décision politiques et administratifs haïtiens ont été fortement atteints. Si aucun ministre n'est mort dans le tremblement de terre, de nombreux cadres ont été touchés, ainsi que leurs familles. Avec des bureaux détruits, plus ou peu de moyens de communication et de transport, et souvent sans électricité, l'appareil administratif national s'est trouvé désemparé, alors qu'il était confronté à des défis considérables.

Cette situation n'a pas favorisé la coordination entre les acteurs internationaux (Nations-Unies et organisations non gouvernementales internationales (ONG)), et les autorités nationales et locales haïtiennes. Elle s'avérait pourtant indispensable face au (sur)dimensionnement de l'aide internationale. S'y est plus ou moins bien substitué un système de coordination créé à l'initiative la mission des Nations-Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), nécessitant beaucoup de temps et de ressources humaines, opérant en langue anglaise, via un site Internet peu accessible aux Haïtiens).

La coordination stratégique et opérationnelle de l'aide humanitaire internationale relève, en principe, du bureau des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA en anglais). Après une mise en place difficile, celui-ci a déployé sur place une équipe d'une vingtaine de personnes. Outre le groupe de concertation stratégique (Humanitarian country team) rassemblant des agences de l'ONU, des grandes ONG, des bailleurs de fonds, la Croix-Rouge et Médecins sans frontières, l'OCHA a assuré la coordination opérationnelle des « clusters »¹⁴ (groupes de coordination) spécialisés par domaine (la nutrition, la santé, le logement etc.).

¹⁴ Un « cluster » est, dans ce contexte, un mécanisme de coordination sectoriel des acteurs humanitaires, le plus souvent sous la forme de réunions de travail entre ONG, agences des Nations-Unies, bailleurs et parfois autorités locales, qui permettent de mieux coordonner l'aide humanitaire.

Cette coordination, qui s'est mise en place sans une participation suffisante des autorités haïtiennes, a créé des tensions entre les intervenants extérieurs et le gouvernement durant l'intervention humanitaire. Elles se sont ensuite répercutées pendant la phase de reconstruction.

2 - La gestion de l'aéroport

La gestion de l'aéroport de Port-au-Prince a été l'objet d'une polémique, certains observateurs accusant l'armée américaine de privilégier ses priorités propres. Toutefois, la plupart des intervenants opérationnels en Haïti sont in fine convenus que cette prise en charge de l'espace aérien d'Haïti avait été essentielle pour limiter le désordre et pour prévenir des accidents aériens qui auraient pu mettre en danger l'ensemble de la dynamique de l'aide. Cette action a permis de réguler, autant que faire se pouvait, la réception de l'aide, d'autant que dès, le 15 janvier 2010, l'aéroport de Port-au-Prince était saturé, les pistes ne pouvant accueillir plus de quatre avions simultanément.

3 - L'engorgement de l'aide humanitaire

La mise en place des « clusters » (groupe coordination) a été assez rapide, car ceux-ci étaient actifs depuis 2006 compte tenu de la situation humanitaire résultant de catastrophes naturelles répétées en Haïti (ouragans, tempêtes tropicales notamment). Les agences déjà impliquées se sont donc mobilisées rapidement.

Toutefois, ces acteurs ont très vite été submergés par l'arrivée massive d'organisation non gouvernementales nouvelles (ONG) et d'équipes des Nations-Unies, la plupart ne connaissant pas Haïti et étant souvent dotées de personnels non francophones. La plupart des réunions des « clusters » se sont tenues en anglais, langue peu comprise par la très grande majorité des Haïtiens concernés (gouvernement, administration, ONG locales).

Pour ces nouveaux arrivés, sans moyens opérationnels et sous forte contrainte du fait du haut niveau d'insécurité déclaré, la base de la mission des Nations-Unies pour la stabilisation en Haïti est devenue un lieu d'accueil commode (accès à Internet, concentration des différentes réunions), mais dans la pratique, un lieu dans lequel les équipes se sont enfermées. En outre, ces « clusters » ont été confrontés à de vrais défis d'efficacité en raison des médiocres conditions d'accueil physique des réunions, empêchant les nouveaux arrivants de réellement travailler.

Dans ces conditions, la mécanique de coordination internationale est devenue moins efficace, et les efforts se sont trouvés surdimensionnés face à l'action.

B - La coordination française

Comme pour le tsunami en Asie du Sud-Est, l'importance de l'aide et de l'écho médiatique du séisme a rendu indispensables la concertation entre les différents intervenants publics et l'articulation de leurs actions.

1 - La coopération interministérielle française

Si la coopération, à Paris, entre les trois centres de crise, dont les fonctions sont complémentaires, a globalement bien fonctionné, elle aurait pu être améliorée par l'envoi dans chaque centre d'un officier de liaison, pour peu qu'il y soit pleinement associé en fonction de ses compétences et de son grade.

Sur place, l'ampleur des moyens déployés a nécessité des mesures d'organisation très importantes. Les personnels de la sécurité civile et les militaires disposaient de leur propre état-major.

Trois institutions aux cultures différentes ont dû coopérer dans des conditions difficiles. Les représentants de la sécurité civile ont parfois eu des difficultés à se placer sous l'autorité fonctionnelle de l'ambassadeur, unique représentant sur place de l'État français, alors même que son détachement opérationnel était installé dans l'enceinte de l'ambassade. La remontée des informations et de la formalisation des besoins s'est trop souvent effectuée directement à la direction générale de la sécurité civile et au comité opérationnel de gestion interministérielle des crises, alors que c'est le ministère des affaires étrangères, via son centre de crise, qui avait vocation à centraliser les informations.

Il y eut également des difficultés d'articulation entre le déploiement de la sécurité civile et les procédures du ministère de la défense. Ceci a notamment joué dans la relation entre le commandement de l'opération « sécurité civile » sur zone et les forces armées aux Antilles.

Même si elle a pu, elle-aussi, être victime de l'engorgement de l'aide humanitaire, l'intervention française, pendant la phase d'urgence, est apparue insuffisamment coordonnée et a présenté les mêmes faiblesses que celles observées par la Cour à l'occasion du tsunami en Asie du Sud-Est.

Les forces d'intervention ont davantage agi en fonction des objectifs et des intérêts qui leur étaient propres que dans le respect de la logique interministérielle. La démultiplication des réponses a été forte, au risque de répondre à des demandes non formulées et de saturer les moyens.

Dans ce type de situation complexe, le centre de crise, en sa qualité de coordinateur des opérations d'urgence à l'étranger, a tenté de jouer le rôle que lui assignaient ses fonctions récentes. Il a dépêché une mission d'appui et de coordination, destinée à assurer, aux côtés et sous l'autorité de l'ambassadeur, le pilotage du dispositif d'intervention. Cette initiative a constitué une innovation, car c'était, en effet, la première fois qu'était envoyée une cellule pour coordonner les secours sur place et pallier les défauts de la juxtaposition des différents états-majors. Cependant, dans le contexte de l'urgence et en l'absence d'une chaîne de commandement interministérielle clairement reconnue, il n'y est pas totalement parvenu.

Certaines forces de sécurité civile, sans que soit en cause leur engagement, sont intervenues trop souvent de manière dispersée et sans logique de commandement unique.

La circulaire du 2 janvier 2012 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures réaffirme, dans le cas d'une crise extérieure, le primat du ministre des affaires étrangères :

Cette circulaire, tout en rappelant les rôles premiers du président de la République et du Premier ministre, rappelle que « *le ministre des affaires étrangères et européennes coordonne la gestion des crises extérieures ainsi que la planification civile de celles-ci avec le concours de l'ensemble des ministères et des services de l'État concernés (l'article L. 1142-6 du code de la défense). Il traduit dans l'action diplomatique au niveau européen et au niveau international, les priorités de la stratégie de sécurité nationale et de la politique de la défense. [...] Conformément au Livre blanc, le Premier ministre confie en principe la conduite opérationnelle de la crise au ministre des affaires étrangères et européennes pour les crises extérieures...* ».

Elle tire donc les conséquences de ce qui a manqué en Haïti.

La réorganisation en cours de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a permis de mieux l'insérer dans une logique de commandement extérieur. La Cour rappelle qu'il est souhaitable que soit incluse rapidement la convention prévue entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur, afin de formaliser la coordination de leurs efforts.

2 - La coordination avec les autres partenaires internationaux

La coordination avec des partenaires et autorités étrangères a parfois été défectueuse.

En effet, si la coordination de la France avec les instances internationales, bailleuses de fonds, s'est apparemment bien organisée tant à Paris, avec la création de la mission interministérielle de reconstruction pour Haïti, qu'au niveau des capitales (conférences internationales de Montréal et de New-York), les Français se sont peu engagés, sur le terrain, dans la coordination multi-bailleurs, ce qui n'a pas permis à la France de peser pleinement sur l'organisation globale sur place, au risque de l'isoler localement de la réponse internationale.

III - La professionnalisation des interventions

A - Le degré de préparation face à ce type de catastrophe

Le plan de sécurité de l'ambassade en Haïti¹⁵ n'avait pas été mis à jour depuis plus de cinq ans, ce qui est regrettable concernant une zone prévisionnellement sensible.

Bien qu'ayant été très éprouvés et vivant pendant plusieurs mois dans des conditions extrêmement précaires, les agents de l'ambassade sont restés sur place pendant les deux années qui ont suivi le séisme. Cette stabilité sur la base du volontariat est à souligner, comme l'est le fait que le ministère des affaires étrangères ait classé le poste dans une catégorie analogue à celle de Bagdad ou Kaboul, permettant aux agents de bénéficier de conditions de décompression indispensables à leur mission éprouvante.

L'ampleur du séisme a provoqué une arrivée massive d'intervenants de toute nature et de toutes origines (organisations non gouvernementales, journalistes etc.). Dès les premiers jours, les avions au départ de Paris ont été remplis sans que la logistique sur place de ces intervenants soit prévue. La logique de la communication a pris le pas sur l'efficacité.

¹⁵ Les ambassades et les consulats français disposent de plans de sécurité adaptés aux différents événements et régulièrement actualisés pour tenir compte de l'évolution prévisible des situations locales (catastrophes naturelles et climatiques (tremblements de terre, tornades, inondations, etc.), les sinistres majeurs (accidents d'aéronefs, naufrages, pollutions atmosphériques, etc.) et les crises politiques et les conflits.

L'ambassade a dû faire face à l'accueil de 150 missions de personnalités officielles françaises au cours des 18 mois qui ont suivi le séisme, ce qui a constitué une charge très lourde, compte tenu de l'état dans lequel était le poste, alors même qu'on peut s'interroger sur l'utilité de certaines missions.

La durée prévisible d'engagement des intervenants, notamment pour les personnels civils de la sécurité civile a, dans certains cas, présenté des difficultés, notamment lorsque certains volontaires ont sollicité un retour anticipé, sans tenir compte des contraintes logistiques que de telles demandes impliquaient.

Ces mêmes personnels susceptibles d'être engagés dans des interventions à l'étranger ne disposaient pas tous d'un passeport et de vaccinations parfaitement à jour. Leur départ n'était pas systématiquement précédé des éléments d'information nécessaires à la préparation de la mission (état des personnels, état de colisage). Des carences ont été relevées dans l'organisation de transmissions autonomes et performantes. Des équipes sont parties sans disposer de numéraire.

L'insuffisante connaissance des spécialités (urgentistes, anesthésistes, pédiatres, notamment), parmi les volontaires intervenants, n'a pas permis de toujours répondre de manière adaptée à la demande du terrain.

L'autonomie des équipes de secours envoyées sur place n'a pas toujours été convenablement assurée. Les équipes de la sécurité civile partent normalement avec du matériel et des rations pour assurer leur autonomie pendant 10 jours. Toutefois, des incidents ont été signalés, comme l'oubli de charger du fret (rations, tentes, par exemples) dans les avions au départ de Brignoles (Var) ou de Vetry (Marne).

Ces constats faits à l'occasion du séisme d'Haïti ont été renouvelés au moment de la catastrophe de Fukushima au Japon en mars 2011.

B - La gestion des problématiques sécuritaires

Les fortes préoccupations sécuritaires des Nations-Unies ont eu pour effet de ralentir l'accès au terrain, retardant l'évaluation des besoins et la distribution des premiers secours.

Toutefois, dans un contexte de relative instabilité politique et de risque sécuritaire, l'absence de visibilité de la mobilisation gouvernementale, les tensions induites par l'inadéquation, les lenteurs, voire l'engorgement de l'aide, peuvent avoir constitué le véritable risque

d'insécurité, plutôt que la crainte d'une reprise de l'activité des groupes criminels, propres en Haïti.

Près d'une centaine de gendarmes français ont été envoyés en Haïti pour sécuriser les sites de l'ambassade et permettre le déploiement des convois humanitaires. Ils ont été accompagnés d'une trentaine de volontaires du service militaire adapté.

De ce point de vue, il importait d'opérer une gestion policière, de proximité, de l'insécurité, ce qu'ont manifestement su faire les opérationnels français, alors que d'autres pays et les agences onusiennes ont privilégié une gestion militaire de cette insécurité réelle ou supposée qui s'est révélée inadaptée.

C - L'adaptation de l'aide d'urgence à ce type de séisme, illustrations ou contre-exemples

1 - L'élément de sécurité civile rapide d'intervention médicale (ESCRIM), une réponse adaptée à ce type de séisme¹⁶

Créé à l'initiative du service d'incendie et de secours (SDIS) du Gard, l'ESCRIM - hôpital de campagne projetable dont la gestion incombe à la direction de la sécurité civile - est arrivé sur place le 16 janvier 2010. Sa capacité de fonctionnement autonome et de prise en charge d'une gamme assez large de problèmes de chirurgie de catastrophe a été essentielle dans le contexte haïtien.

En effet, un des débats complexes autour de l'intervention humanitaire des premières semaines a porté sur le nombre élevé d'amputations pratiquées. Un tremblement de terre fait beaucoup de morts quasi-instantanés et de blessés graves (membres broyés, etc.). Le traitement des blessés dépend donc de la rapidité d'accès des équipes de sauvetage, de la qualité de la prise en charge sur place (triage et identification des interventions, gestion du « *crush syndrome*¹⁷ ») et de la rapidité de transport et d'évacuation vers des structures équipées en chirurgie de catastrophe.

¹⁶ La Cour a décidé d'examiner les conditions d'emploi de l'ESCRIM envoyé en Haïti, dans la mesure où, lors de son enquête sur le tsunami en Asie du Sud-Est, elle avait constaté que cet hôpital de campagne « avait été conduit à mener une médecine de dispensaire », ce qui n'est ni son rôle, ni son objet.

¹⁷ Le « *crush syndrome* » est l'effet de remontées rapides de toxines venant de membres bloqués ou comprimés qui sont brutalement libérées lors de la désincarcération.

L'ESCRIM a été renforcé par quatre détachements de santé, l'antenne médicale aérotransportable des armées, des personnels de santé venant du corps des sapeurs-pompiers, et une section de brancardiers fournis par les formations militaires et de la sécurité civile (FORMISC), portant son effectif à 135 intervenants médicaux et sa capacité à 100 lits. Il a ainsi apporté un soutien aux hôpitaux haïtiens, en effectuant la coordination et la régulation entre ceux-ci, et a organisé les évacuations sanitaires vers les Antilles.

Il a constitué un outil souple, facilement déployable et bien adapté au terrain. Ses médecins, habitués à travailler dans des conditions rustiques, possèdent une compétence de chirurgiens de catastrophe et d'intervention de terrain.

L'ESCRIM a également permis d'intégrer des médecins militaires, formés à « la médecine de l'avant » et rompus au commandement militaire, ce qui n'est pas le cas de tous les médecins civils volontaires.

Dans le cas d'Haïti, on déplore toutefois que l'ESCRIM n'ait pas été complètement réapprovisionné en matériel médical après être intervenu, en 2009, au Sri Lanka.

2 - L'inadaptation des réponses humanitaires au contexte urbain

Les interventions humanitaires d'urgence face à un tel séisme – et cette critique ne vaut pas que pour l'aide française – ne sont pas encore suffisamment adaptées au milieu urbain, comme cela sera pourtant de plus en plus le cas des catastrophes humanitaires à venir.

L'aide à Port-au-Prince s'est faite sur la base de pratiques d'intervention adaptées aux zones rurales. Des camps ont été construits rapidement et les Haïtiens sont venus s'y réfugier, en se déracinant de leur lieu de vie habituel. Ces camps, quelques mois après, sont devenus des bidonvilles, constituant des espaces fermés.

C'est notamment le cas du Camp Corail, installé hors de Port-au-Prince, sans route d'accès, ni ressource en eau pérenne qui s'est transformé en un bidonville de 600 000 personnes, où les victimes directes du tremblement de terre sont rapidement devenues très minoritaires.

Les leçons tirées des désastres passés ont été peu utiles dans un cadre urbain : ce qui a donné de bons résultats en Haïti pour les désastres de 2007, 2008 et 2009 était conçu pour un cadre rural.

Les évaluations faites sur l'aide humanitaire après le séisme soulignent, en effet, qu'au contraire du cadre rural, le contexte urbain demande des réponses spécifiques, notamment multisectorielles, supposant de travailler en réseau et avec les autorités locales. Or, face aux conséquences du séisme, les « clusters » ont paradoxalement présenté une réponse préconçue et peu souple, plaquant des solutions trop spécialisées et peu adaptées au contexte.

D - Retours d'expérience et évaluations de la phase d'urgence

L'évaluation immédiate de la phase d'urgence et la question des retours d'expérience avaient fait l'objet de constatations critiques dans le rapport de la Cour sur le tsunami. Certaines de ces critiques demeurent dans le cas d'Haïti, particulièrement, s'agissant de l'insuffisante pratique française en matière d'évaluation en temps réel.

1 - Des retours d'expérience lacunaires et insuffisamment exploités au niveau interministériel

Les retours d'expérience effectués par les principales administrations intervenues sur le terrain (affaires étrangères, défense, sécurité civile et gendarmerie) présentent des lacunes : ils sont le plus souvent fondés sur la description des moyens déployés par leurs différents services au cours de leur intervention. L'objectif, plus ou moins explicite, est de faire apparaître une insuffisance de moyens et d'en réclamer davantage. L'autocongratulation est souvent de mise et chaque administration a parfois tendance à s'approprier des succès, même si elle n'en a été que l'un des acteurs. Lorsque des dysfonctionnements sont constatés, là encore, l'explication apportée et les solutions proposées relèvent d'une logique déterminée par les objectifs propres au service.

La logique interministérielle est peu prise en considération et la recherche d'un diagnostic commun en vue d'améliorer l'efficacité des futures interventions reste trop limitée. En effet, l'administration française ne pratique pas des retours d'expérience partagés et approuvés par chaque administration qui en cosignerait les conclusions.

La Cour recommande que soit améliorée l'efficacité de la réponse française par la capitalisation et l'exploitation en commun des retours d'expérience.

2 - Des évaluations externes d'initiative française insuffisantes

En février 2011, le réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité et la performance dans l'action humanitaire (ANALP18) a dressé le tableau des 40 évaluations réalisées sur les réponses internationales en Haïti, moins d'un an après le tremblement de terre, dont une seule est d'origine française¹⁹.

Ces chiffres montrent que la France ne possède pas suffisamment la culture de l'évaluation externe de son action dans le domaine humanitaire, à la différence d'autres États.

Menée par une organisation non gouvernementale (ONG) présente en Haïti, cette démarche – utile bien qu'organisée de manière fortuite - se justifiait notamment parce que les évaluateurs traditionnels arrivent souvent bien après la catastrophe, lorsque les équipes des premiers jours ont depuis longtemps été remplacées et que le retour à la normale a modifié la perception et les enseignements de cette première phase.

En matière d'évaluation en temps réel, il conviendrait d'encourager, voire de systématiser, ce type d'évaluation – externe et en temps réel -, afin que les administrations françaises s'approprient davantage cette démarche et que les constats qui en résultent, soient discutés en commun.

IV - Le bilan matériel de la phase d'urgence

A - Les moyens engagés

La mobilisation publique française a conduit au déploiement de près de 1 600 personnels²⁰ et de 1 820 tonnes de matériel humanitaire. Les moyens ont été transportés par onze avions affrétés par le ministère des affaires étrangères, sept avions militaires et l'avion de transport DASH 8

¹⁸ Fondé en 1997, le réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité et la performance dans l'action humanitaire (ANALP) est un réseau humanitaire international dont le but est de promouvoir l'apparition d'une culture d'apprentissage dans l'ensemble du secteur humanitaire afin d'en améliorer la performance.

¹⁹ Mission d'évaluation menée par l'ONG « Urgence, réhabilitation, développement » (URD), *Étude en temps réel de la gestion de la crise en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*, entre le 9 et le 23 février 2010 en Haïti, pour le compte de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense.

²⁰ Dont 707 personnels de la sécurité civile et de la gendarmerie, 678 militaires, 30 agents du ministère des affaires étrangères, 160 personnels médicaux et membres du service d'aide médicale urgente (SAMU).

de la sécurité civile, deux bâtiments de la marine nationale (le « Francis Garnier » et le « Siroco ») et par des hélicoptères du ministère de la défense ou de la sécurité civile.

1 - Évacuations et rapatriements

Du 13 janvier au 18 février 2010, 3 007 personnes ont été évacuées et plus de 150 accueils ont été organisés dans les aéroports des Antilles françaises et en métropole. La France s'étant proposée comme État-pilote pour la prise en charge de ressortissants européens, elle a ainsi assuré l'évacuation de 50 membres de l'Union européenne.

De l'ordre de 50 rotations aériennes ont été opérées entre la métropole ou les Antilles vers Haïti. A l'aller, ces rotations permettaient l'acheminement des personnels de secours et de matériel ; au retour, les avions acheminaient les personnes évacuées ou blessées vers les Antilles ou la métropole.

Il a été procédé à l'identification et au rapatriement des corps des ressortissants français décédés (34 personnes).

2 - Réponse humanitaire

Le 15 janvier 2010, le « Francis Garnier », basé à Fort-de-France, a appareillé à destination d'Haïti et a acheminé une cinquantaine de militaires des forces armées aux Antilles, des engins du génie, des véhicules de transport et du fret humanitaire. Il a rallié la Guadeloupe dans la nuit pour compléter son chargement de fret humanitaire.

L'assistance médicale aux populations s'est traduite par plus de 17 000 consultations, 2 550 hospitalisations et 1 300 interventions chirurgicales. Elle a principalement mobilisé les personnels du ministère de la défense et de la sécurité civile. Le « Siroco », qui était au large des côtes sénégalaises, est arrivé à Fort-de-France le 21 janvier 2010, où il a embarqué des moyens complémentaires. Il est parvenu en Haïti le 24 janvier 2010, où il a servi de base médicale du fait de ses capacités en ce domaine.

La phase de sauvetage a concerné pour la sécurité civile 250 sauveteurs accompagnés de 9 chiens. Elle s'est opérée sur 54 chantiers de recherche sous les décombres. Elle s'est achevée le 22 janvier 2010 et a permis d'extraire 16 survivants des décombres²¹, de localiser ou de retirer près de 200 victimes.

²¹ Sur un total de 221 survivants sauvés au niveau international par 56 équipes.

Concomitamment, l'ambassade et la résidence ont été mises en sécurité : des détachements de secours, un poste de commandement, une base logistique et une zone de vie ont été installés. En effet, les détachements de secours français étaient « logés » sur le terrain du jardin de la résidence, dans des conditions de vie très précaires. Quatre unités de production d'eau ont permis de répondre aux besoins de 40 000 personnes, et d'assurer la distribution de 700 000 litres d'eau.

Enfin, la gestion des corps, les problèmes de médecine légale et les pratiques mortuaires ont compté parmi les difficultés à gérer en situation post-catastrophe²². Du personnel de médecine légale a été diligenté sur place et le personnel de l'ambassade a dû procéder au travail d'identification des ressortissants français décédés, notamment ceux employés par la mission des Nations-Unies pour la stabilisation en Haïti.

B - Le coût de la phase d'urgence

Si l'on ne tient pas compte d'autres interventions, sans doute nombreuses mais éparpillées et non chiffrées dans le cadre du présent rapport (apport d'autres intervenants publics, interventions et aides ponctuelles, notamment), l'intervention publique d'urgence en Haïti s'est élevée à près de 33,5 M€ : 21 M€ pour le ministère des affaires étrangères²³, 6,9 M€ pour le ministère de l'intérieur (gendarmerie, sécurité civile et SDIS) et 5,6 M€ pour le ministère de la défense.

La Cour n'a pu analyser précisément ces dépenses selon leur nature ou leur destination.

Au demeurant, certaines d'entre elles ne comptabilisent que les surcoûts engagés par rapport à l'activité normale. C'est le cas pour le ministère de la défense qui ne prend en compte que les primes supplémentaires des militaires ayant été engagés dans l'opération ou encore les dépenses supplémentaires de carburant. Les refacturations entre services ou les remboursements effectués par des institutions européennes ou internationales ne sont pas davantage toujours clairement décrits.

²² Sans évoquer les enjeux d'hygiène environnementale, il a fallu tenir compte des questions de sensibilité culturelle et religieuse, de la prise en compte des traumatismes visuels liées aux scènes vécues et enfin des défis de médecine légale à relever.

²³ Dont la somme de 2 M€ affectés à subventionner des organisations non gouvernementales, mais émanant des collectivités (Association des maires de France et Association des régions de France).

Des outils comptables adaptés ont manqué pour permettre de recenser et d'identifier, sous la forme de comptes consolidés, l'ensemble des dépenses qui peuvent être rattachées clairement à ce type d'opération.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à cette crise humanitaire majeure, le centre de crise du ministère des affaires étrangères a su assurer, seulement quelques mois après sa création effective, sa double fonction de soutien aux Français à l'étranger et de coordination des secours. Quand la représentation de la France à l'étranger est affaiblie par une crise majeure, les renforts à l'ambassade doivent être les plus immédiats possibles, comme ce fut le cas.

Malgré de lourdes difficultés, les autorités françaises ont fait preuve d'une forte réactivité, sur place, aux Antilles et en France métropolitaine.

Victime de l'engorgement difficilement maîtrisable de l'aide humanitaire, l'intervention française, pendant la phase d'urgence, est apparue encore imparfaitement coordonnée et a présenté les mêmes faiblesses que celles observées par la Cour à l'occasion du tsunami en Asie du Sud-Est.

Bien que le centre de crise ait dépêché une mission d'appui et de coordination, destinée à assurer, aux côtés et sous l'autorité de l'ambassadeur, le pilotage du dispositif d'intervention, le contexte de l'urgence et l'absence d'une chaîne de commandement interministérielle clairement définie ne lui ont pas permis de complètement coordonner les secours français.

La circulaire du 2 janvier 2012, relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures, tire les conséquences de ce qui a manqué en Haïti et réaffirme, dans le cas d'une crise extérieure, le primat du ministre des affaires étrangères.

La réorganisation en cours de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises doit la conduire à mieux s'insérer dans une logique de commandement extérieur. Le projet en cours de convention entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur doit permettre de formaliser la coordination de leurs efforts.

La préparation des équipes d'intervention en termes d'autonomie, d'envois de professionnels adaptés à la demande du terrain apparaît insuffisante.

L'intervention des gendarmes français et des volontaires du service militaire adapté a en revanche, permis une gestion appropriée des problèmes de sécurité en Haïti.

L'ESCRIM constitue manifestement un outil souple, facilement déployable et bien adapté à la chirurgie de catastrophe et d'intervention de terrain.

La Cour recommande de :

- 1. clarifier et resserrer la coopération entre les trois centres de crise, en établissant un protocole répartissant explicitement les responsabilités entre les centres relevant du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères, en adoptant des procédures et des circuits d'information communs et en échangeant, au besoin, des agents de liaison durant les crises extérieures de nature comparable ;.*
- 2. orienter les interventions humanitaires d'urgence pour apporter des réponses appropriées au milieu urbain, comme cela sera de plus en plus le cas des catastrophes humanitaires à venir ;*
- 3. améliorer l'efficacité de la réponse française par la capitalisation et l'exploitation en commun des retours d'expérience par les principales administrations françaises. En matière d'évaluation en temps réel, encourager, voire systématiser, l'évaluation externe et en temps réel ;*
- 4. identifier plus clairement l'ensemble des dépenses engagées grâce à la mise en place d'outils comptables adaptés, pour permettre d'en évaluer l'ampleur de façon consolidée.*

Chapitre II

La phase de reconstruction

A l'instar de la phase d'urgence, il n'a pas été identifié de dérives graves pour la phase de reconstruction. Les efforts consentis ont été intenses. La France a cherché à se conformer aux principes régissant l'aide (appropriation, coordination). Ces efforts ont été déployés dans un contexte de contraintes et de circonstances locales particulièrement complexes.

Dès le 15 janvier 2010, alors que le centre de crise du ministère des affaires étrangères pilotait la phase d'urgence humanitaire, le Premier ministre a décidé la mise en place d'une « mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti » (MIRH)²⁴, dirigée par M. Pierre Duquesne, ambassadeur, afin notamment de veiller à la bonne coordination de l'action des administrations françaises en faveur de la reconstruction en Haïti et d'assurer la cohérence des multiples initiatives en ce domaine.

Administration de mission²⁵, la mission a immédiatement déployé des efforts visant à impliquer les autorités haïtiennes dans la définition de l'aide et à coordonner au mieux les nombreuses contributions. Ce faisant, la France s'est insérée dans le dispositif international et a cherché à peser sur la formidable mobilisation consécutive au séisme.

²⁴ La mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) a été instituée par une lettre de mission du Premier ministre du 4 février 2010 adressée à M. Pierre Duquesne, nommé ambassadeur pour la reconstruction en Haïti.

²⁵ Forte à sa création d'une quinzaine d'agents originaires des différents ministères concernés (affaires étrangères, finances, éducation, santé, intérieur) ou d'établissements publics, elle ne comptait plus que trois membres en juin 2012.

La détermination française à s'engager pour Haïti a aussi été incarnée par l'implication personnelle du Président de la République, qui s'est rendu sur place le 17 février 2010, visite particulièrement symbolique puisqu'il s'agissait de la première d'un chef d'État français depuis l'indépendance du pays en 1804.

Ce déplacement a été l'occasion de l'annonce d'un effort financier important de la France en faveur de la reconstruction du pays : 326 M€, soit près de 15 fois le montant de l'engagement annuel moyen en faveur d'Haïti sur les cinq années précédentes.

I - La reconstruction : stratégie et mise en place de l'aide internationale

A - Une réaction rapide, massive et coordonnée de la communauté internationale

1 - Une évaluation des besoins post-sinistre

Les principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux, qui avaient déjà répondu présent pour la phase d'urgence, ont immédiatement envisagé une aide massive et concertée pour la reconstruction et le développement d'Haïti.

Depuis longtemps au chevet d'Haïti, seul des pays les moins avancés (PMA) sur le continent américain, ces bailleurs ont fondé l'espoir que ce séisme soit l'occasion d'un nouveau départ. Tout a donc été mis en œuvre pour transformer l'émotion en une véritable stratégie de développement innovante et pour définir les modalités d'utilisation d'une aide qui contribue à consolider l'État en Haïti.

Sous l'impulsion des Nations-Unies et des principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux, une évaluation des moyens à réunir et une planification stratégique des efforts répondant à la philosophie de la « Déclaration de Paris » ont été élaborées. Il s'est agi d'établir une « évaluation des besoins post-sinistre », désignée sous l'acronyme anglais PDNA²⁶, par l'envoi d'experts agissant sous la direction des autorités haïtiennes et la supervision de l'ONU.

²⁶ PDNA : *Post-Disaster Needs Assessment*.

Sur la base du PDNA a été construit un plan de reconstruction, le « plan de redressement et de développement national d'Haïti » (PARDN).

Puis, diverses réunions internationales ont rassemblé des donateurs potentiels pour préparer la conférence de New-York du 31 mars 2010 qui allait permettre d'enregistrer des promesses de dons pour près de 10 Md USD²⁷.

Enfin, l'ampleur inédite des dégâts a conduit à la conception d'un instrument original de gestion et de coordination des projets de reconstruction, associant à parité des responsables haïtiens et internationaux, la commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) et d'un fonds multi bailleurs, le Fonds de reconstruction d'Haïti (FRH).

2 - L'insuffisante association de la France

Réalisé du 21 février au 18 mars 2010 par 250 évaluateurs internationaux et haïtiens divisés en équipes à compétences sectorielles, l'évaluation des besoins post-sinistre (PDNA) a estimé les pertes subies par Haïti à 7,8 Md USD, soit légèrement plus qu'une année de PIB. Les besoins de la reconstruction tenant compte non seulement des dégâts dus à la catastrophe mais aussi des faiblesses préexistantes du pays étaient eux chiffrés à 12,2 Md USD.

Supervisé en principe par les autorités haïtiennes, le PDNA a été en réalité piloté par les structures des Nations-Unies et la Banque mondiale.

La France y a été associée marginalement par le truchement de deux cadres, recrutés par l'Union européenne, qui a fourni 15 experts au PDNA. Ainsi, comme pour la phase d'urgence, la France a été peu présente au sein des structures onusiennes de coordination. Il paraît nécessaire de se mettre en position de participer plus activement aux instances européennes et onusiennes de coordination de l'aide. Concrètement, il convient, en premier lieu, de créer un vivier mobilisable rapidement d'experts de l'urgence et de la reconstruction pratiquant la langue anglaise.

²⁷ Dont 8,5 Md USD pour les dix premiers bailleurs : quatre multilatéraux, Banque interaméricaine de développement (2,3 Md USD), Union européenne (667 M USD), Banque mondiale (359 M USD) et Fonds monétaire international (333 M USD), et six bilatéraux, Venezuela (2,4 Md USD), États-Unis (1,1 Md USD), Espagne (434 M USD), Canada (387 M USD), Brésil (163 M USD) ainsi que la France apparaissant pour 260 M USD (source : Nations-Unies).

B - L'influence française sur la stratégie du redressement

Les donateurs se sont réunis à un niveau ministériel à Montréal le 25 janvier 2010, puis à New-York le 31 mars. La mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) a activement préparé la participation française à ces rencontres.

1 - Appropriation de la planification par Haïti : le plan de redressement et de développement national d'Haïti (PARDN)

Le PARDN est certes l'œuvre des autorités haïtiennes, mais la communauté des bailleurs et les autorités françaises ont pesé sur sa rédaction. Ainsi, le responsable de la MIRH indique²⁸ que « *les autorités haïtiennes ont progressivement affiné leur réflexion grâce au dialogue engagé avec la communauté internationale (...) (et) ont su infléchir leur discours en mettant l'accent sur (ce que la communauté internationale estimait pertinent)* ».

L'influence des bailleurs sur le contenu et les modalités de l'aide est motivée par un souci d'efficacité et justifiée par le fait qu'il s'agit de l'argent de leurs mandants. Il s'ensuit, toutefois, le risque que l'assistance apportée soit perçue avec méfiance et considérée comme un moyen d'ingérence. Cette situation paradoxale est difficilement surmontable, sinon par des efforts de communication.

2 - Le PARDN : quatre priorités

Sur la base du PDNA et dans la lignée de la « stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté » de novembre 2007, les autorités haïtiennes ont rédigé un PARDN qui se donnait quatre objectifs, mis en œuvre par un instrument, la commission intérimaire de reconstruction d'Haïti (CIRH), auquel était associé un fonds multi bailleurs, le fonds de reconstruction d'Haïti (FRH).

Ces priorités identifiées sont la « refondation territoriale », en particulier la reconstruction des zones affectées, la « refondation économique », notamment le développement de l'agriculture et d'un secteur moderne de la construction, la « refondation sociale », c'est-à-dire celle de systèmes éducatifs et de santé performants et enfin - et surtout -, la « refondation institutionnelle », qui vise à la remise en marche des

²⁸ Cf. son article intitulé « De l'urgence à la reconstruction : passer par H.A.I.T.I. » revue *Mondes - les cahiers du Quai d'Orsay*, été 2010.

fonctions étatiques et à une culture de la transparence qui aboutisse notamment à annihiler la corruption.

Le plan de redressement et de développement national d'Haïti (PARDN) est un document clair et concis. Les objectifs assignés cherchent à concilier le soutien de la croissance avec la promotion des priorités sociales (éducation, santé). La place donnée à la « refondation institutionnelle » correspond bien au besoin d'Haïti, pays fragile et en crise récurrente qui pâtit de l'extrême faiblesse de l'État.

C - La structure paritaire de gestion de la reconstruction et le fonds fiduciaire multi bailleurs

1 - La commission intérimaire de reconstruction d'Haïti (CIRH)

Laisser un État aussi faible que celui d'Haïti, seul en charge de piloter sa reconstruction, inquiétait la communauté internationale. Aussi, fut créée la commission intérimaire de reconstruction d'Haïti, instance de pilotage de l'aide, qui apparaît avant tout comme le fruit de la volonté des bailleurs de disposer d'un interlocuteur fiable, apte à s'engager au nom d'Haïti, capable d'institutionnaliser la coordination des bailleurs et en mesure de veiller à la bonne conception et à la mise en œuvre des programmes et projets financés par la communauté internationale.

a) Organisation de la CIRH

La constitution de la commission résulte d'un arrêté du Président René Préval du 21 avril 2010. Son rôle consiste à élaborer, solliciter et approuver des projets en fonction de leur conformité avec le plan de redressement.

La commission était une structure paritaire²⁹ composée de responsables haïtiens et de bailleurs internationaux. Elle était ainsi co-présidée par le Premier ministre d'Haïti et par M. Bill Clinton, assistés d'un conseil de 24 à 28 membres avec droit de vote et de quatre sans droit de vote. La France, membre doté du droit de vote, y était représentée par la mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH).

Son organisation interne reflétait l'influence des bailleurs occidentaux. Ainsi, le « bureau de la performance et de la lutte contre la corruption » de la Commission intérimaire de reconstruction d'Haïti

²⁹ La parité est de droit : l'article 5 de l'arrêté dispose qu'en cas de déséquilibre entre internationaux et Haïtiens, le pouvoir exécutif haïtien choisit un membre supplémentaire pour rétablir la parité.

(CIRH), illustre les préoccupations légitimes des donateurs³⁰, mais son intitulé apparaît comme une maladresse de communication risquant de heurter la susceptibilité haïtienne.

En outre, la puissance politique et financière des principaux bailleurs comme la personnalité de M. Bill Clinton donnaient aux membres étrangers du conseil un poids décisif au sein de la commission. En tout état de cause, telle était la perception de la population haïtienne comme de l'opposition politique de l'époque.

Ainsi, en dépit de la volonté initiale d'assurer « l'appropriation de l'aide » via la commission, cette dernière a été ressentie comme un instrument de l'étranger, d'autant plus que le décalage entre les effets d'annonce de New-York et leur traduction sur le terrain, pourtant admissible compte tenu du temps nécessaire à la mise en œuvre des projets, a pu contribuer à alimenter des rumeurs sur de possibles malversations ou le non-respect des engagements de la communauté internationale.

De fait, la commission ne s'est pas révélée réellement en mesure de coordonner les bailleurs, dont certains ont mené leurs projets sans l'en aviser, ni articuler son action avec l'appareil administratif haïtien qu'elle était pourtant supposée intégrer à l'occasion de sa transformation programmée en agence haïtienne de développement. En effet, La commission a été conçue comme une structure provisoire devant transférer ses dossiers à une agence de développement proprement haïtienne à la fin de son mandat de 18 mois (octobre 2011). En dépit de velléités du président d'Haïti en ce sens, la commission n'a pas vu son mandat prolongé, et n'a pas été remplacée par l'agence envisagée.

La mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) indique que « *son non remplacement par une institution clairement en charge, dans un contexte d'impasse politique, s'est traduit du côté haïtien par une quasi paralysie du processus décisionnel, et du côté des donateurs par une certaine démobilisation et une moindre incitation à coordonner leurs actions du fait de la disparition de ce forum régulier d'échanges réunissant les responsables de haut niveau venus des capitales* ».

³⁰ Sa mise en place a été confiée par contrat (financé en partie par les États-Unis) au Cabinet Price Waterhouse Cooper (PWC) qui avait rédigé l'appel d'offres. La MIRH s'était opposée à ce projet et, selon elle, la plupart des partenaires lui avaient confié partager ses objections. Contrairement à la France, aucun n'a osé afficher ouvertement sa réticence devant une approche qui avait fait l'objet d'un accord entre les deux co-présidents de la CIRH.

*b) Les projets validés par la CIRH**Les projets validés par secteurs*

La commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti a entamé rapidement ses travaux et a validé ses premiers dossiers dès juin 2010. La structure a en apparence joué son rôle et a permis de concevoir des projets et de les financer en tenant compte des besoins exprimés par les Haïtiens, tout en tentant de jouer de l'effet de levier que doit permettre la coordination des principaux bailleurs. La commission a approuvé 3,2 Md USD de projets, dont 1,8 Md USD (44 projets) ont dépassé le stade de l'attribution du contrat. Au total plus de 250 projets de toutes tailles ont été approuvés, dont de nombreuses micro-initiatives de très faible dimension financière. On recense environ 90 décisions de validation de projets significatifs.

Une étude des données disponibles sur le site Internet³¹ de la commission montre que les six premières réunions du conseil de la commission (sur sept) ont permis d'approuver 76 projets (ou concept notes³²) pour un besoin de financement de 3,16 Md USD (soit l'essentiel du portefeuille de projets de la commission).

Vingt-trois projets se rapportent à la « refondation territoriale » pour un montant de 994 M USD de besoins. Sur ces projets, les engagements de financement s'élèvent à 499 M USD. Le contributeur essentiel des projets d'infrastructures est la Banque interaméricaine de développement (BID), qui a mobilisé 185 M USD soit 37 % des sommes engagées. La France, grâce à l'Agence française de développement (AFD), est en 6ème position des bailleurs, avec 21 M USD d'engagements pour deux projets (4,2 % des sommes engagées). Mais pour ce faire, la mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) a fait valider par la commission intérimaire un projet (infrastructures à Jacmel) qui était en réalité engagé depuis 2007.

Trente-deux projets concernent la « refondation sociale » pour 1,1 Md USD de besoins et des engagements pour 723 M USD. Le principal contributeur est également la BID avec près de 300 M USD d'engagement (40 % du total). Avec les projets de l'Agence française de développement (AFD), la France se place avec deux projets au 8ème rang des bailleurs (32 M USD soit 4,4 % des engagements). Cependant, pour ce faire, elle a fait valider un projet « santé » engagé en 2008. Un des projets d'éducation³³ a été abandonné avant sa mise en œuvre, car les

³¹ Site désormais inaccessible.

³² Pré-projet, ou note de cadrage.

³³ « Concept note N° 70 » : assurer la rentrée des classes après le séisme.

objectifs avaient été atteints par ailleurs (organisations non gouvernementales, initiatives privées ou locales), ce qui semble un indice de la résilience de la société civile haïtienne, de l'action insuffisamment coordonnée des organisations non gouvernementales, ou de l'imparfaite intégration de la commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) dans le dispositif institutionnel haïtien.

Seize projets concernent la « refondation économique » pour un besoin de 991 M USD, engagés à hauteur de 807 M USD, soit un ratio « engagements/besoin » de 81 %, taux plus important que pour la refondation territoriale (50 %) et la refondation sociale (62 %). Le principal bailleur reste la banque interaméricaine de développement avec 50 % des engagements (400 M USD). La France arrive en 6ème position avec 6,4 M USD soit 0,8 % des engagements. En outre, le projet de l'Agence française de développement (AFD) qui figure dans ce tableau avait été engagé en 2005.

La part française dans les trois secteurs, ayant mobilisé l'essentiel des projets validés par la commission, est modeste (autour de 4 %). En outre pour atteindre ce montant, ont été intégrés dans le portefeuille français de la commission trois projets qui étaient engagés avant le séisme.

Seuls six projets se rapportent à la « refondation institutionnelle ». Le montant des financements recherchés représente 2,4 % du total du besoin global approuvé par la commission et 3.5 % des montants engagés. Pourtant, l'ensemble de la documentation sur le développement d'Haïti insiste sur le fait que le principal problème, frein au développement de ce pays, est la faiblesse de son État. Ce décalage s'explique manifestement par le fait que ce domaine se prête moins à la « coordination entre bailleurs » que les autres, en effet les projets de « gouvernance » sont aussi des moyens d'asseoir son influence.

Les obstacles et difficultés rencontrées

Chacune des 76 fiches projet de la CIRH comporte une mention des « obstacles rencontrés ». Une analyse de ces derniers permet de constater que la première source de problème (52 %) procède de difficultés à traiter avec les autorités haïtiennes au niveau central ou local. Elles sont parfois difficilement compréhensibles. Les obstacles résultent notamment du contexte politique de la période (élections, absence de gouvernement, etc.), de la réticence des administrations à traiter avec la commission ou avec les bailleurs, de problèmes de coordination entre acteurs administratifs haïtiens.

D'une manière générale, les promoteurs de projets de développement en Haïti déplorent la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage.

Un nombre important de difficultés résulte aussi de questions foncières (impossibilité de réaliser des transactions foncières, difficultés de se procurer des titres, absence de cadastre).

En deuxième lieu, un nombre notable de difficultés (23 %) résulte de problèmes propres aux bailleurs, qu'il s'agisse de conditionnalités difficiles à lever ou de procédures longues ou complexes ou encore de manque de coordination entre bailleurs.

Les deux derniers obstacles sont (11 % dans les deux cas), l'absence de main d'œuvre qualifiée et l'inadéquation de certains projets avec la culture du pays (quel que soit le projet, il n'est pas compris ou accepté).

2 - Le Fonds de reconstruction d'Haïti

Au côté de la CIRH, était mis en place un fonds fiduciaire multi-bailleurs, le fonds de reconstruction d'Haïti (FRH) créé auprès de la Banque mondiale, dirigé par un « comité de pilotage » présidé par un représentant du gouvernement d'Haïti et composé de représentants des contributeurs, dotés ou non du droit de vote selon que leur contribution dépassait ou non le seuil de 30 M USD. A ce jour, moins d'une vingtaine de bailleurs ont contribué pour 380 M USD au fonds. La mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) a assuré la représentation de la France auprès du fonds, dans un premier temps avec un statut d'observateur au comité de pilotage, puis avec droit de vote, lorsqu'en 2012 la contribution française a atteint le minimum requis.

L'administration du fonds a été confiée à la Banque mondiale, via l'Association internationale de développement (IDA) qui en est le fiduciaire.

Le fonds est chargé de financer des projets, programmes ou des aides budgétaires³⁴ cohérents avec le PARDN qui doivent être approuvés par la CIRH. Ils sont confiés à une des trois « entités partenaires » du fonds, la Banque mondiale, la banque interaméricaine de développement et le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD). Aussi, les projets devaient satisfaire aux procédures et conditionnalités des entités partenaires.

La MIRH a milité pour que la France participe activement au FRH en le dotant de façon crédible. En effet, selon la mission, le fonds répond aux « principes qui guident l'action de la France en matière d'aide au

³⁴ C'est à la demande de la France que le fonds de reconstruction d'Haïti (FRH) a aussi eu la possibilité de recourir à de l'aide budgétaire.

développement (appropriation par le pays récipiendaire, efficacité et coordination de l'aide »).

Pourtant, en janvier 2011, l'ambassade de France en Haïti faisait part de sa préférence pour une gestion bilatérale de notre aide.

La fin du mandat de la CIRH a eu pour conséquence d'entraver le fonctionnement du fonds de reconstruction d'Haïti laissant, sur les 380 M USD collectés, plus de 100 M USD inemployés, depuis octobre 2011. De fait, le fonds, dont l'existence est prévue jusqu'en 2017, n'a pas été saisi de demandes de financement depuis cette date, alors même que les autorités haïtiennes ont fini par proposer en juillet 2012 une procédure de saisine qui a fait l'objet d'un accord au sein du comité de pilotage du fonds³⁵.

II - Les efforts français

L'effort français s'est manifesté dans l'annonce d'une contribution financière exceptionnelle de 326 M€, plaçant la France dans le peloton de tête des bailleurs bilatéraux³⁶.

Dans ce contexte, parallèlement à ses diligences visant à permettre à la France d'être une partie prenante majeure de l'aide internationale en Haïti, la mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) a piloté l'assistance nationale en veillant à la programmation des crédits supplémentaires dégagés ou en parvenant à mobiliser au profit de projets français des contributions d'autres bailleurs (Union européenne, *U.S. Agency for international development*, notamment).

Elle a aussi œuvré à la mobilisation, à la concertation, voire à la coordination des acteurs non étatiques (ONG, entreprises, collectivités locales, ordres professionnels) intéressés par l'enjeu haïtien.

³⁵ A la fin du mois de novembre 2012, le président Michel Martelly a annoncé la mise en place du Cadre de coordination de l'aide externe au développement, nouvelle structure appelée à remplacer la CIRH, dans un cadre national.

³⁶ La France est en cinquième position, derrière le Venezuela, les Etats-Unis, le Canada, l'Espagne et devant le Brésil.

A - Les moyens financiers : effet d'annonce et réalité des chiffres

1 - Une aide supplémentaire censée se monter à 326 M€

La médiatisation du montant de l'aide française donne à penser qu'il s'agit d'un effort budgétaire supplémentaire, consécutif au séisme.

Tableau n° 2 : Effort budgétaire supplémentaire (annonce et réalité)

En M€	Annonce du 17 février 2010	Réalité de l'effort supplémentaire engagé
crédits urgence	24	31,7
crédits "séisme" LFR/LFI	100	97,0
crédits APD	40	23,8
annulation de dette	56	-
don en nature	40	-
contribution FED	65	-
TOTAL	325 (*)	152,5

Source : Cour des comptes. A partir, pour les annonces, des données mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) et site www.elysee.fr et pour les sommes engagées à partir de la comptabilité de l'Etat.

(*) Selon les sources, l'aide annoncée est de 325 ou de 326 M€.

Or la décomposition de ce chiffre montre que la réalité de l'effort supplémentaire a été de 152,5 M€. Ce montant comprend les dépenses de la phase d'urgence chiffrées par la Cour à 31,7 M€³⁷, 97 M€ de crédits « séisme » votés en 2010 et 2011 et 23,8 M€ de crédits supplémentaires de la mission « aide publique au développement ».

Ainsi, en loi de finances rectificative (LFR) du 7 mai 2010, puis en loi de finances initiale (LFI) pour 2011, 100 M€ de crédits « post séisme » ont été votés. 60 M€ pour le programme 209 (« solidarité à l'égard des pays en développement ») et 40 M€ pour le programme 110 (« aide économique et financière au développement »). Seuls, 37 des 40 M€ du programme 110 ont été utilisés³⁸.

Dans le décompte du montant de 326 M€ figurent aussi 40 M€ de dépenses d'aide au développement programmées pour 2010 et 2011 et

³⁷ Non comprises les dépenses imputées sur le programme 105 (1,8 M€).

³⁸ Le 19 décembre 2012, une nouvelle tranche de 8 M€ d'aide budgétaire globale a été décidée lors de la réunion du comité des États étrangers de l'agence française de développement et, à ce stade, le crédit correspondant a été décaissé par la direction du trésor pour abonder ceux de l'agence.

devant permettre de contribuer à l'effort de reconstruction. Seuls 23,8 M€ ont été engagés.

En outre, était annoncée une somme de 65 M€, correspondant à la quote-part de la contribution française au Fonds européen de développement (FED). Toutefois, le montant du FED avait déjà été décidé et, partant la contribution française³⁹ (1/5) déjà budgétée : celle-ci n'a pas été modifiée par le séisme et aurait été versée en tout état de cause.

De même, l'annulation de la dette d'Haïti envers la France avait également été décidée avant le séisme. Haïti ayant atteint en 2009 le « point d'achèvement »⁴⁰, la remise de sa dette, datant des années 1990, avait été décidée dans le cadre de la réunion du Club de Paris du 8 juillet 2009.

Sans le séisme, cette remise aurait fait l'objet d'un « contrat de désendettement développement », qui aurait permis d'étaler dans le temps la dépense budgétaire correspondante. Compte tenu du séisme, la remise a été inconditionnelle et la dépense budgétaire immédiate.

Enfin, un montant prévisionnel de dons en nature (essentiellement des véhicules) est chiffré à 40 M€. Par la suite, la MIRH évoquera une somme de 15 M€ qui représente la valeur de 110 véhicules de police et de sécurité civile usagés (soit plus de 13 000 € par véhicule).

Or, en l'absence de pièces budgétaires et comptables attestant la valorisation de cette dépense et compte tenu de l'ancienneté moyenne des véhicules offerts, il est vraisemblable que, sur un plan comptable, leur valeur était nulle (un véhicule s'amortit en 4 ou 5 ans) et que la valeur comptable du don n'excédait pas les frais de transport et la fourniture de pièces détachées.

Même en ajoutant aux 152,5 M€ de crédits engagés les 57,5 M€ d'annulation de dette⁴¹, la réalité des chiffres - 210 M€ - est en deçà de l'annonce.

³⁹ Le financement du Fonds européen de développement (FED) s'opère selon une clé de répartition entre Etats différente de celle applicable au budget de l'Union européenne.

⁴⁰ Haïti est un des pays pouvant bénéficier de l'initiative « pays pauvre très endettés » (PPTe) qui permet d'octroyer à ces pays une réduction de leur dette internationale dès lors qu'ils ont atteint un « point d'achèvement » c'est-à-dire mis en œuvre une stratégie jugée pertinente de lutte contre la pauvreté.

⁴¹ Si le tableau n° 2 mentionne une annulation de la dette d'Haïti à l'égard de la France pour un montant annoncé de 56 M€, le montant de la dette annulée par le Club de Paris s'est en fait élevé à 57,5 M€.

2 - Effectivité de l'assistance : une transparence insuffisante

Le bilan, réalisé en mars 2012 par le bureau de l'envoyé spécial des Nations-Unies en Haïti, disponible sur son site Internet⁴², met en avant un bilan particulièrement positif : deux ans après le séisme, 91 % des sommes promises par la Communauté internationale ont été mises à la disposition du pays, soit qu'elles aient été décaissées, soit qu'elles aient fait l'objet d'un engagement.

Le montant est global et comprend l'ensemble des dépenses qu'elles soient liées à l'urgence humanitaire (2,5 Md USD décaissés à 94 %) ou à la reconstruction (6,7 Md USD). Pour la reconstruction, le taux de décaissement est de 48 % des montants promis (soit 3,2 Md USD). Selon ces chiffres, la performance de la communauté internationale ne souffre aucune critique.

Pourtant, ces données pourraient ne refléter qu'imparfaitement la réalité. En effet, selon ce bilan, la contribution française est mentionnée pour un montant de 236 M€, qui ne correspond ni à l'annonce de 326 M€, ni aux engagements réels de 152,5 M€ (soit 198 M USD).

De plus, en consultant les détails des contributions sur le site Internet, on constate pour la France, un décaissement de 51,6 M USD en 2010 en faveur du secteur « transport ». Cette somme ne peut correspondre qu'au projet de reconstruction d'une portion de la route nationale n° 3, engagé par l'agence française pour le développement en 2008, pour un montant de 38,5 M€.

Ce crédit a été transféré de l'agence française de développement à l'Union européenne en 2010, opération constituant en fait un virement neutre pour l'effort français en faveur d'Haïti. La somme n'a pas été « décaissée » dans le sens habituellement entendu, s'agissant de projets d'aide au développement.

Or, toujours sur le site Internet, la reconstruction de la RN3 figure parmi les projets financés par l'Union européenne pour un engagement de 184 M USD et un débours de 10 M USD en mars 2012.

Ainsi, il est vraisemblable que la somme de 38,5 M€ a été comptabilisée deux fois par les Nations-Unies⁴³ : une fois au titre de la France et une seconde fois comme engagée et partiellement décaissée par l'Europe.

⁴² www.haitispecialenvoy.org

⁴³ Le ministère des affaires étrangères indique avoir pourtant appelé l'attention des Nations-Unies sur cette délégation de gestion pour éviter une double comptabilité.

B - La Mission interministérielle pour la reconstruction de Haïti (MIRH) : efforts et succès

La mission a été conçue pour accompagner la transition de la phase d'urgence vers la reconstruction. Elle devait donner l'impulsion initiale, aider à la définition d'une stratégie et aux lancements des premiers projets puis, passer la main aussitôt qu'une vitesse de croisière serait atteinte. L'effectif de la mission a été réduit au fur et à mesure.

Sur le plan national, la mission a régulièrement réuni et informé l'ensemble des acteurs français impliqués dans la reconstruction (ministères, établissements publics, collectivités territoriales, organisation non gouvernementale, entreprises) et a contribué à la coordination et à la cohérence des initiatives prises.

Le caractère régulier de ces contacts avec les acteurs non gouvernementaux et le format de ces rencontres, facilitant des échanges et des synergies entre des acteurs de types différents sur un même domaine⁴⁴, a constitué une innovation.

La mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) a également effectué plusieurs déplacements notamment à Bruxelles, et à Washington, pour rechercher des cofinancements de projets initiés par la France avec l'Union européenne, avec d'autres partenaires ou avec les institutions financières internationales (cofinancement avec les États-Unis pour 25 M USD, avec l'Union européenne pour 20 M€).

Elle a également contribué à écarter des approches ou des projets « clés en mains » coûteux, inutiles, voire nuisibles, qui répondaient plus aux intérêts de leurs promoteurs qu'aux intérêts du développement d'Haïti (projet de cadastre inadapté, initiatives dans le domaine de l'éducation visant à promouvoir l'anglicisation de l'enseignement en Haïti, en particulier).

⁴⁴ Comme « l'eau » ou le « cadastre » (réunion bimensuelle avec les services du ministère des affaires étrangères et du ministère des finances et les professionnels - notaires et géomètres).

C - L'assistance française

1 - Comptabilisation des engagements et décaissements

La mission interministérielle a piloté les crédits supplémentaires, dits « post-crise », des programmes 209 et 110, votés en loi de finances rectificative (LFR) 2010 et en Loi de finances initiale (LFI) 2011. Ce faisant, elle s'est efforcée de suivre les engagements et décaissements de l'État en faveur d'Haïti et d'établir que la France remplissait les engagements pris. Il en est résulté une communication financière mélangeant engagements et décaissements et incluant des versements relatifs à des engagements antérieurs au séisme (ce qui était néanmoins généralement précisé dans les documents écrits).

Ce suivi n'est en cohérence ni avec les relevés de la direction générale de la mondialisation (DGM) du ministère des affaires étrangères, qui s'est efforcée de suivre la répartition des crédits « post crise », ni avec les comptes de l'Agence française de développement (AFD). De fait, nul n'est en mesure de fournir une image budgétaire et comptable, globale et précise, des engagements et décaissements nationaux consécutifs au séisme.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère des affaires étrangères, consulté sur ce point, observe qu'il ne peut isoler les dépenses concernant Haïti. Pourtant, il devrait être possible d'affecter à une série cohérente de dépenses un code opération, permettant de disposer d'une image comptable fiable, disponible en instantanée. Il conviendrait en outre d'assurer une interface efficace entre la comptabilité centrale et celles des acteurs déconcentrés et des opérateurs.

Après retraitement par la Cour, l'image de l'effort français, incluant les dépenses liées aux opérations d'urgence, mais ne tenant compte, ni de l'annulation de dette, ni des dépenses d'urgence imputées pour 1,8 M€ au programme 105 (« action de la France en Europe et dans le monde »), ni de la valorisation pour 15 M€ des dons en nature, est la suivante :

Tableau n° 3 : L'effort français après le séisme en engagements et décaissements (en M€)

2010/2011	imputation	engagements	décaissements
aide humanitaire	209 FUH	9,5	9,5
aide humanitaire DDAI	209 FUH/NUOI	10	10
aide humanitaire SC/Def		12,2	12,2
total urgence		31,7	31,7
aide budgétaire	110	37	37
FASEP-Etudes	110	1,9	1,9
aide alimentaire	209	6,7	6,7
crédits post-crise MIRH	209	60	20
dont gouvernance	209	9,5	6,9
dont éducation	209	6,8	6,8
dont aide programme FRH	209	2,8	2,8
dont appui aux populations	209	1,7	1,3
dont santé	209	1,5	1,1
dont frais MIRH	209	0,2	0,2
dont aide projet AFD	209	37,5	0,9
Assistance technique	209	3,6	3,6
aide projet SCAC	209	1,8	0,3
aide projet AFD	209	9,6	1,3
adoption internationale	209	0,2	0,2
Total		152,5	102,7

Source : Cour des comptes. Données mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH), Direction générale de migration (DGM) et Agence française de développement (AFD).

Ainsi, en termes d'engagements l'effort supplémentaire⁴⁵ français depuis janvier 2010 s'élève à 152,5 M€ et à 102,7 M€ en décaissements.

2 - Les projets et diligences « séisme » (hors Agence française de développement)

Outre les aspects humanitaire et alimentaire, l'aide française a répondu aux quatre priorités définies par le plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti (PARDN). Elle a pris la forme de projets financés sur les crédits « post-séisme » et pilotés par la

⁴⁵ Ce qui exclut les décaissements sur des projets engagés avant le séisme.

mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH), de projets de l'agence française de développement et de la poursuite et de la mise en œuvre par le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade (SCAC) de projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) ou du Fonds social de développement (FSD).

a) L'aide alimentaire

L'aide alimentaire a été gérée en partenariat avec le Programme alimentaire mondial (PAM). Elle s'est élevée à 6,7 M€ pour 2010 et 2011, et à 2 M€ en 2012.

Outre des versements de fonds au programme (2 M€ début 2010), l'attaché humanitaire de l'ambassade a été chargé d'acheter des denrées locales, fournies au programme qui en assure la redistribution. Ces programmes d'achats locaux ont permis, outre la lutte contre la malnutrition, de contribuer au développement et à la valorisation des filières agricoles haïtiennes.

b) Refondation institutionnelle

Au-delà d'un soutien budgétaire et financier, il s'agissait d'aider les autorités haïtiennes à améliorer leurs capacités décisionnelles, à renforcer la qualification de leurs agents et à les doter d'outils pertinents.

Assistance technique

Quinze assistants techniques ont été déployés dans les administrations haïtiennes : onze ont été pris en charge par la direction générale de la mondialisation (DGM), dont quatre adossés à des projets FSP (décentralisation, justice, enseignement supérieur, police), sept l'ont été hors projets (santé, éducation, cadastre, agriculture, finances, etc.), quatre assistants techniques ont été pris en charge par l'Agence française de développement (AFD), trois en appui à des projets de l'agence (dont l'un a été pris en charge financièrement par la région Ile-de-France), le dernier étant conseiller technique auprès du Premier ministre dans le cadre de la « réforme de l'État ».

Les diligences de la mission interministérielle (MIRH) ont permis à l'ensemble de ces moyens de fonctionner de manière cohérente et souple : bien que ces moyens aient été pilotés par deux structures différentes, les objectifs ont été partagés et ont été accueillis de manière positive par les partenaires haïtiens. Néanmoins, un risque a été pris avec la disparition programmée de la mission qui pilote encore cet ensemble et en assure le suivi (notamment les projets éducation et cadastre).

Soutien à la fonction publique, police, sécurité civile et justice

La France a contribué à renforcer les dispositifs de police et de sécurité civile en offrant du matériel (véhicules, équipements des personnels) et en menant, en 2010 et 2011, des actions de formation adaptées⁴⁶ sur place et en France. Elle est également intervenue auprès de la haute fonction publique et de la magistrature (à titre d'exemples : accueil de 20 élèves magistrats haïtiens à l'École nationale de la magistrature, de quatre élèves haut-fonctionnaires à l'École nationale d'administration, etc.).

Cadastré

Selon le ministère des affaires étrangères, 5 % seulement du territoire haïtien était cadastré en 2011, alors que la sécurisation foncière constitue un enjeu majeur de développement (sécurité juridique)⁴⁷ et de renforcement des capacités de l'État (assiette foncière de la recette fiscale). Le projet d'assistance technique s'appuie sur une structure haïtienne, le comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT). La mission interministérielle s'est beaucoup engagée dans ce domaine. Elle a contribué à mobiliser les administrations compétentes, l'ordre professionnel des notaires et celui des géomètres experts. En outre, il se confirmerait que la banque interaméricaine de développement (BID) s'associe à ce projet, en fournissant des financements substantiels pour en étendre le champ à des territoires plus vastes que prévus initialement.

Toutefois, compte tenu des nombreuses résistances pratiques et humaines, il est vraisemblable que l'échéance de sa concrétisation soit encore très lointaine.

c) Refondation sociale

Le domaine a fait l'objet d'efforts importants de la part de la France, que ce soit à travers les diligences de la mission interministérielle (MIRH) ou celles de l'Agence française de développement (AFD). Les secteurs sociaux, au cœur des stratégies de développement inspirées par la poursuite des « objectifs du millénaire du développement », sont relativement aisés à initier mais plus délicats à pérenniser : faute de croissance économique, le financement sur le long terme des projets se

⁴⁶ Selon le site Internet du ministère des affaires étrangères, 19 400 jours de formation au profit de 2 080 agents de la police et sécurité civile haïtienne.

⁴⁷ Cf. *supra* les obstacles rencontrés par les projets validés par la commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti en raison de problème de titres fonciers.

heurte à une organisation étatique insuffisamment stable, et à un manque de ressources humaines et financières.

Éducation

La compétence dans le domaine de l'éducation est partagée entre la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (direction générale de la mondialisation « enseignement supérieur ») et l'agence française de développement (éducation de base, primaire et secondaire). A la suite du séisme, la direction générale de la mondialisation (notamment le service de coopération et d'action culturelle, SCAC) a monté un fond de solidarité prioritaire (FSP) 2011/19 « d'appui à la reconstruction et à la modernisation de l'enseignement supérieur haïtien », tandis que l'agence française poursuivait le projet relatif à la gestion des ressources humaines de l'éducation, engagé avant le séisme.

C'est sans doute dans le domaine de l'éducation que la mission interministérielle a développé le plus d'efforts d'imagination et de mobilisation des bonnes volontés des acteurs institutionnels et non-étatiques (octroi de 700 bourses, pour des étudiants haïtiens en France pour lesquelles la mission interministérielle veille à prévenir toute « fuite des cerveaux » en anticipant leur retour en Haïti - recherche de stages, formation des maîtres, pour laquelle 150 volontaires du service civique sont mobilisés, enseignement à distance des étudiants comme des professeurs, aide à la gouvernance en liaison avec le projet de l'Agence française de développement (AFD).

Santé

Pour l'essentiel, les diligences françaises se sont traduites par la poursuite des projets en cours de l'Agence française de développement (AFD) et par la conception du projet de reconstruction de l'hôpital universitaire d'Haïti. Pour sa part, la mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) a permis le financement d'actions de formation et d'une étude relative à la mise en place d'un système de couverture maladie.

d) Refondation territoriale et économique

La plus grande part des projets ont été mis en œuvre par l'agence française de développement (infrastructures, agriculture). La mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) a utilisé une part mineure des crédits dégagés par la loi de finances rectificative pour 2010 pour financer le déploiement en Haïti d'unités du « régiment du service militaire adapté » (RSMA), engagées dans des actions de déblaiement. La

mission interministérielle a aussi incité la direction générale du Trésor à financer pour 1,95 M€ sur crédits « FASEP⁴⁸ » des études sur des projets d'infrastructures (système d'information géographique, eau et assainissement –étude système, création d'une école des métiers de l'eau-, « *executive design* » de l'aéroport).

e) Les projets du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) (FSP/FSD)

Au moment du séisme, le portefeuille de projets fonds de solidarité prioritaire (FSP)/fonds social de développement (FSD) en cours se montait à deux fonds de solidarité et deux fonds sociaux. Ils concernaient l'appui à la police et à la décentralisation. Les engagements se montaient à 2,8 M€ (0,4 M€ ont été décaissés sur ces projets entre 2010 et 2012).

A la suite du séisme, le fonds de solidarité et le projet fonds social de développement « décentralisation » ont été abondés pour 1,8 M€ et deux nouveaux fonds de solidarité « appui justice » et « appui enseignement supérieur » ont été lancés pour un montant d'engagement de 1,8 M€. Sur ce montant global d'engagement de 3,6 M€, 2 M€ avaient été décaissés en septembre 2012.

3 - Pour l'agence française de développement, les décaissements concernent essentiellement des projets lancés avant le séisme

a) Des engagements qui doublent à la suite du séisme

L'agence française de développement, qui intervient en Haïti depuis 1976, a suspendu ses opérations à plusieurs reprises, en raison de crises politiques ou du défaut de remboursement de la dette haïtienne.

L'agence avait repris ses interventions en 2004 après le départ de la présidence de Aristide, alors que le pays semblait engagé dans une nouvelle dynamique vertueuse pour sortir du marasme endémique. Elle y opérait au moyen de l'aide projet (programme 209) et de l'aide budgétaire globale (programme 110).

Le développement rural, le développement urbain et la santé constituaient ses secteurs d'intervention, formalisés dans le document cadre de partenariat du 31 décembre 2007. L'agence agissait aussi dans les secteurs de l'éducation, de la micro finance et de l'appui au secteur privé et des infrastructures.

⁴⁸ Fonds d'étude et d'aide au secteur privé. Instrument de don de l'aide-projet du ministère de l'économie et des finances.

Le portefeuille de projets de l'agence de développement, à la veille du séisme, consistait en une dizaine de projets, financés par subvention pour environ 80 M€. Poursuivis après le séisme, ils ont donné lieu à près de 50 M€ de décaissements depuis le début de l'année 2010.

A la suite du séisme, six nouveaux projets ont été lancés dans les secteurs de la santé, des infrastructures et du développement agricole. Trois ont été financés par des « crédits post-séisme » de la loi de finances rectificative 2010, trois sur l'enveloppe « normale » de subventions de l'agence pour un montant global d'engagement de près de 43 M€.

Ainsi, les engagements annuels de l'agence en Haïti ont doublé à la suite du séisme : la moyenne annuelle de ceux-ci s'élevait à 11 M€ pour la période 2004/2010, elle est passée à 21 M€ par an en 2010 et 2011.

En revanche, sur la période post-séisme, les décaissements concernant ces projets sont pratiquement inexistantes : moins de 3 % quand l'agence se donne un objectif de 20 à 25 % pour ce ratio. Néanmoins, sur l'ensemble du portefeuille le ratio se situe à 33 % (sans compter le projet de la route nationale 3, de 38,5 M€ transféré à l'Union européenne).

b) Les principaux projets

Projet « hôpital universitaire d'État » de Port-au-Prince (crédits post crise)

Selon l'agence de développement, ce projet ne résulte pas de son choix propre. Il s'agit d'un hôpital ancien (datant de la fin du XIX^{ème} siècle) et de taille importante : entre 600 et 700 lits répartis entre de nombreux pavillons inégalement touchés par le séisme. La réputation de l'hôpital est très mauvaise tant sur le plan de la qualité des soins que de problèmes d'insécurité (tels que le racket des malades).

Le principal problème n'est pas le bâti ou l'équipement (la reconstruction devra prendre quatre ans mais ne présente pas de grandes difficultés), il porte sur les graves carences de la gouvernance et sur le personnel. Durant la présidence d'Aristide, il a été procédé à de très nombreuses embauches à caractère politique (environ 1 000), constituant des emplois plus ou moins fictifs, les personnels n'ayant en tout état de cause que très peu de compétences médicales.

L'agence française de développement est satisfaite que ce projet soit monté conjointement avec l'*U.S. Agency for international development* : en outre la dimension financière de cette coopération, l'action commune de la France et des États-Unis permet en soi d'exercer une influence accrue sur l'administration haïtienne.

Des études préalables ont été faites, financées par le fonds d'études et de renforcement des capacités (FERC), et l'Agence française de développement (AFD) a obtenu que les Nations-Unies (UNOPS) prennent en charge les opérations de terrassement.

Toutefois, le projet lui-même n'est toujours pas engagé et son lancement définitif est soumis à la condition suspensive d'un « engagement du Premier ministre haïtien de réformer la gouvernance de l'hôpital », le cas échéant en le rendant autonome.

*Projets d'aménagement urbain de Martissant et Baillargeau
(crédits post crise)*

Malgré sa complexité due à l'insécurité de ces territoires (en particulier les problèmes des bandes criminelles), le projet vise à redessiner de façon cohérente d'anciens quartiers « spontanés », dans le cadre de schémas directeurs, prévoyant les rues, les réseaux (eau, assainissement, égouts), et les espaces public. L'agence de développement a retenu ces zones car elle y dispose de relais, en particulier par le biais de l'association FOKAL dirigée par un ancien Premier ministre. L'association détient la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale du projet. L'un des objectifs est de sauvegarder le Parc de Martissant, l'un des seuls jardins publics de Port-au-Prince.

Initialement, le projet devait être cogéré avec la mairie de Port-au-Prince, mais en raison de la trop grande faiblesse de cette institution, la maîtrise d'ouvrage en a été confiée au ministère des travaux publics, avec la participation de la mairie. Toutefois, le ministère étant dépourvu de toute compétence d'aménagement du territoire et de voirie, l'agence tente de monter un comité de pilotage, associant les divers acteurs institutionnels, qui pourrait assurer la maîtrise d'ouvrage, l'association FOKAL assurant la maîtrise d'ouvrage déléguée.

L'Union européenne cofinance l'opération en se concentrant sur l'aspect logement. L'objectif du lancement de cette opération est d'initier une dynamique, pour attirer de nouveaux bailleurs.

*Projets infrastructures –gestion des déchets à Gonaïves
(enveloppe « normale » agence française de développement)*

Ce projet de gestion de déchets, qui comprend notamment la création de centres d'enfouissement, fait partie des projets de développement urbain, pour lesquels l'agence de développement demeure partante et dispose d'une compétence certaine. Le projet, qui mobilise aussi des acteurs de la coopération décentralisée (région Ile-de-France) reste bloqué, car la mairie de Gonaïves a confié de gré à gré, sans en

référer à l'agence, une partie du projet à une entreprise privée, sans expérience dans le domaine.

Projets agricoles

Outre la poursuite des programmes d'irrigation et de soutien à l'entreprenariat rural entamés avant le séisme et un projet d'agro-écologie confié à une organisation non gouvernementale, l'agence française de développement a lancé sur des crédits « post séisme » un projet de filière œuf/maïs, qui vise notamment à la revivification des capacités de production et de commercialisation locale mise à mal par la concurrence étrangère à la suite de l'abaissement des droits de douanes (années 1990). Il s'agit d'un projet de sécurité alimentaire qui s'inspire de l'expérience brésilienne en la matière.

Aucun des projets suivis par l'agence n'appelle de critique dans leur principe. Ils sont cohérents avec les besoins du pays. Néanmoins, les effets de l'effort marqué par la France à la suite du séisme mettront du temps avant d'être visibles.

D - L'aide budgétaire globale, bilatérale ou via le fonds de reconstruction d'Haïti

De 2006 à 2009, l'agence française de développement a géré 9 M€ d'aide budgétaire globale (ABG) en faveur d'Haïti. Elle était très difficile à verser, le gouvernement haïtien estimant les conditions d'octroi trop contraignantes, préférait parfois s'en passer.

Après le séisme, afin de pouvoir attribuer ces crédits, les conditions ont été réduites au minimum, tout en tenant compte du risque fiduciaire très élevé.

Ainsi, les fonds ont été versés sur un compte du Trésor haïtien ouvert à cet effet à la Banque centrale d'Haïti, et ont financé des dépenses prévues au budget, sur la base de factures permettant d'identifier clairement les bénéficiaires du virement et l'objet des paiements.

Tableau n° 4 : L'aide budgétaire – bilatérale et via le fonds de reconstruction d'Haïti (FRH) -

Date d'octroi (CF)	Engagements nets (€)	Versements (€)	En bilatéral	via le FRH	Reste à utiliser
07/04/2010	5 000 000	5 000 000	5 000 000	0	0
30/08/2010	10 000 000	10 000 000	10 000 000	0	1 900 000
30/08/2010	5 000 000	5 000 000	0	5 000 000	5 000 000
30/11/2011	17 000 000	17 000 000	0	17 000 000	17 000 000
15/11/2011	2 822 000	2 822 000	0	2 822 000	2 822 000
TOTAL	39 822 000	39 822 000	15 000 000	24 822 000	26 722 000

Source : Cour des comptes. Données Agence française de développement (AFD).

En 2010, il a ainsi été versé 20 M€ d'aide budgétaire globale, dont 15 M€ d'aide bilatérale gérée par l'agence française de développement et 5 M€ par le biais du fonds de reconstruction. L'ambassadeur de France en Haïti s'est félicité de cette aide bilatérale, qui permettait à la France, par des décaissements rapides et utilisables immédiatement par les autorités haïtiennes, d'être visible et efficace et donc « d'aider », tout en renforçant « notre influence ».

A ce jour, la partie de l'aide budgétaire française versée au fonds de reconstruction d'Haïti n'a pas encore été utilisée par la Banque mondiale. En dépit de l'absence de mobilisation de ces crédits et des réserves exprimées par l'ambassadeur de France, la totalité de l'aide budgétaire globale prévue pour 2011 a été versée au fonds de reconstruction par la direction générale du Trésor à la suite d'un arbitrage rendu par le cabinet du Président de la République, conformément au souhait de la mission interministérielle de reconstruction d'Haïti (MIRH).

Ce versement cumulé de 24,8 M€ permet certes à la France de disposer d'un droit de vote au sein du comité de pilotage du fonds de reconstruction. Mais il est permis de s'interroger sur l'intérêt qu'il y a à participer de plein droit à une instance dont l'activité semble désormais durablement bloquée.

E - Le bilan après 28 mois

1 - Un bilan contrasté, des promesses en partie tenues

La mission interministérielle de reconstruction d'Haïti (MIRH) souligne qu'aucune des catastrophes annoncées après le séisme sur les plans de la sécurité, de la sécurité alimentaire ou sur le plan sanitaire ne s'est produite. Ainsi, au regard des objectifs du plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti (PARDN), la situation

s'est améliorée dans plusieurs domaines. En revanche, le secteur de la gouvernance reste confronté à des difficultés apparemment insurmontables.

a) Refondations territoriale, sociale et économique

Les stigmates du séisme sont encore visibles qu'il s'agisse des débris, des logements « rouges »⁴⁹ et du nombre d'Haïtiens vivant dans des abris de fortune ou provisoires (tentes ou baraques). Néanmoins, la situation s'améliore et la ville de Port-au-Prince retrouve progressivement, sinon une certaine normalité, du moins un retour à la situation avant le séisme. Les estimations fiables manquent, mais il paraît vraisemblable que plus des deux tiers des débris ont été déblayés. Les camps de réfugiés se vident les uns après les autres.

Pour le secteur social, les efforts des bailleurs internationaux ont été accompagnés par les projets lancés par les organisations non gouvernementales, très présentes en Haïti. Des résultats positifs ont été enregistrés dans le domaine de la satisfaction des besoins de base (alimentation, réouverture des écoles, lutte contre l'épidémie de choléra), même si la marge de progression reste considérable dans le domaine de l'éducation et de la santé. Néanmoins, l'aide internationale peut aussi présenter des effets collatéraux sur l'offre locale de santé compte tenu de la gratuité des soins et du niveau des salaires.

En ce qui concerne l'économie, à défaut d'outil statistique fiable et compte tenu de l'importance du secteur informel en Haïti, une évaluation de l'efficacité des efforts est particulièrement hasardeuse. Les chiffres disponibles sont positifs : après une récession de 3 % en 2010, le produit intérieur brut haïtien a connu une croissance de 5 à 6 % en 2011. Dans le même temps, le budget de l'État (même subventionné par la communauté internationale) se trouve en surplus, avec des dépenses budgétaires tenues et une collecte fiscale efficace.

b) Refondation institutionnelle

C'est dans ce domaine que l'absence de progrès est la plus marquée. La détermination des bailleurs, comme des autorités haïtiennes, n'a pas suffi. La succession de crises politiques, qui ont laissé le pays sans gouvernement des mois durant dans le contexte d'une telle crise, est particulièrement lourde de conséquences.

⁴⁹ Bâtiments trop instables pour être consolidés et promis à la destruction. De nombreux occupants s'y opposent à défaut de solution de remplacement et d'indemnisation.

Les obstacles rencontrés par les bailleurs, qui concernent majoritairement la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage locale et les difficultés de communication et de coordination à l'intérieur même des administrations haïtiennes, finissent par décourager les plus motivés.

Enfin, la persistance d'une corruption à grande échelle illustrée en mars 2012 par le « scandale des 41 contrats »⁵⁰ mine la confiance des donateurs qui sont incités à durcir encore des conditionnalités, ce qui rend l'aide de plus en plus difficile à verser.

2 - Le paradoxe de l'aide aux états fragiles

Les diligences françaises sont difficilement critiquables. Tous les acteurs ont œuvré sans compter leur temps pour optimiser l'effort financier indiscutable consenti. Ce faisant, les principes devant guider l'aide (Déclaration de Paris) ont été respectés autant qu'il était possible, comme l'ont été les objectifs poursuivis en terme d'axes de développement (objectifs sociaux, économiques, infrastructures, gouvernance).

En dépit de certaines incohérences et des contraintes de l'action, la mission interministérielle (MIRH) s'est efforcée, le plus souvent avec succès, de coordonner les acteurs français étatiques, tout comme l'action de la France avec celle des autres bailleurs. Pourtant, ces efforts se sont heurtés à la réalité d'un pays qui a du mal à se construire. Les défaillances d'Haïti illustrent la situation paradoxale dans laquelle de trouvent les donateurs :

- soit ils se passent de l'État bénéficiaire de l'aide pour des questions d'efficacité (en privilégiant les organisations non gouvernementales, par exemple). Dans cette hypothèse, l'aide contribue à retarder l'émergence de l'État ;
- soit ils respectent les procédures destinées à encourager l'appropriation par l'État récipiendaire. Mais l'État est tellement faible que cela ralentit le rythme et donc l'efficacité de l'aide.

Dans ce contexte, l'agence française de développement a mené une réflexion sur la stratégie à privilégier pour les États fragiles et estime qu'il convient de privilégier, en dépit des risques à contrôler :

- une flexibilité et une fongibilité des financements octroyés ;

⁵⁰ Une commission d'enquête gouvernementale a été nommée en mars 2012 pour mener des investigations sur une série de 41 contrats octroyés sans appel d'offre pour un total de 500 M USD, essentiellement au profit d'entreprises dominicaines.

- des modes opératoires plus souples (négociation de gré à gré plutôt que marché avec appel d’offres).

L’agence a instruit et octroyé la tranche d’aide budgétaire bilatérale, qui a ainsi pu être décaissée rapidement et qui a été efficace, en ce qu’elle a permis aux autorités haïtiennes d’agir selon leurs propres priorités.

Il convient de poursuivre et d’élargir la réflexion entamée par l’agence sur le thème de l’aide aux États fragiles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il n’a pas été identifié pour la phase « reconstruction » de dérives graves. Les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre l’aide à la reconstruction sont, pour l’essentiel, à mettre sur le compte des circonstances locales.

L’effort supplémentaire d’aide française à Haïti, à la suite du séisme, était annoncé comme s’élevant à 326 M€. Il est en réalité de 152,5 M€, ce qui est important au demeurant, si l’on compare ce montant avec l’aide traditionnellement attribuée par la France à Haïti.

Aucun des projets mis en œuvre par la France à la suite du séisme n’appelle de critique dans leur principe. Ils sont cohérents avec les besoins d’Haïti et avec les moyens disponibles. Néanmoins, le choix de dispenser une grande partie de l’aide budgétaire en Haïti par le canal multilatéral du fonds de reconstruction d’Haïti (FRH) se révèle, à l’usage, peu efficace, compte tenu des difficultés politiques locales.

La Cour recommande de :

- 5. prendre les dispositions nécessaires pour participer plus activement aux instances européennes et onusiennes de coordination de l’aide, notamment en mettant en place un vivier d’experts de l’urgence et de la reconstruction mobilisables rapidement et pratiquant la langue anglaise ;*
 - 6. poursuivre et élargir la réflexion entamée sur le thème de l’aide aux États fragiles.*
-

Chapitre III

L'adoption des enfants haïtiens au cours de l'année 2010

I - Le contexte juridique applicable à la France et à Haïti au moment du séisme

La crise humanitaire frappant Haïti a eu des effets sur le processus d'adoption d'enfants par les familles françaises.

La convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, dite Convention de la Haye, a été ratifiée par la France en 1998. Cette adhésion entraîne l'extinction à terme de la procédure de l'adoption individuelle⁵¹.

Toutefois, au moment du séisme, Haïti n'ayant pas encore ratifié cette convention, les adoptions individuelles y demeuraient majoritaires, malgré la présence sur place de 12 organismes d'adoption agréés français.

L'autorité centrale haïtienne, l'Institut du bien-être social et de la recherche (IBESR), ne fait qu'instruire les procédures administratives qui sont validées devant un tribunal haïtien, alors que la procédure d'adoption

⁵¹ L'adoption individuelle est la possibilité pour les parents d'adopter à l'étranger hors les organismes agréés pour l'adoption (OAA) et l'Agence française pour l'adoption (AFA).

des enfants est largement initiée et mise en œuvre par les 760 crèches haïtiennes, pour la plupart privées.

Les enfants ne sont pas, pour la plupart, orphelins, mais sont confiés aux crèches par leurs parents biologiques en vue de leur adoption. Ils ne sont pas abandonnés au sens où on l'entend habituellement et, bien souvent l'adoption ne constitue pas, pour la famille biologique, une rupture totale des liens.

C'est l'une des raisons pour laquelle Haïti privilégie l'adoption simple⁵² ; les parents de naissance ont souvent l'idée d'un retour possible, certains parents restant très présents, jusqu'au départ de l'enfant pour sa famille d'accueil. Ces pratiques ne correspondent pas forcément à l'idée que les adoptants se font de l'abandon et de l'adoption.

II - La mobilisation des services de l'État pendant l'année 2010 face à de fortes contraintes

A - Une mobilisation sous contraintes

Compte tenu du nombre élevé d'adoptions individuelles pratiquées⁵³, ni le service de l'adoption internationale (SAI) du ministère des affaires étrangères, ni les organismes d'adoption agréés français ne connaissaient la situation des familles adoptantes et le nombre et la localisation des enfants en cours d'adoption lorsqu'est intervenu le tremblement de terre.

Dès le 13 janvier 2010, des milliers d'appels téléphoniques ont submergé le standard téléphonique du centre de crise. En effet, 20 % des appels à la cellule d'urgence concernaient des enfants haïtiens en cours d'adoption. De manière très empirique, le recensement des familles et des enfants a été immédiatement engagé.

De nombreuses familles françaises, organisées rapidement en collectifs, ont exercé une pression médiatique et politique très forte.

Toutefois, les autorités françaises ont, au cours des premières semaines qui ont suivi le séisme, souhaité traiter la question avec la plus

⁵² Dans le cas de l'adoption simple, les liens de l'enfant avec la famille d'origine ne sont pas rompus, contrairement à l'adoption plénière.

⁵³ En 2008, 732 enfants haïtiens ont été adoptés par des Français, dont 464 dans le cadre de l'adoption individuelle ; en 2009, 651 enfants adoptés, dont 449 dans le cadre de l'adoption individuelle ; en 2010, 992 enfants l'ont été, dont 701 dans le cadre de l'adoption individuelle.

grande prudence ; la consigne internationale et les réserves des autorités haïtiennes incitaient plutôt au gel des adoptions, du moins celles qui n'avaient pas déjà fait l'objet d'un apparentement. En effet, certains pays, immédiatement après la catastrophe, avaient emmené des enfants sans respecter les procédures juridiques en vigueur en Haïti et près de 700 enfants avaient été ainsi enlevés. En conséquence, la décision française fut de n'emmener que des enfants dépositaires d'un jugement d'adoption.

Entre le 12 janvier et le 11 février 2010, 375 enfants ont été acheminés vers Paris par 13 vols aériens, mobilisant des moyens matériels et humains extrêmement importants, dans le cadre d'un dispositif mis en place à Port-au-Prince, en Martinique et en Guadeloupe, et à Paris.

A la fin de cette première phase, le rythme de transfert des enfants s'est ralenti pour plusieurs motifs. Certaines associations anglo-saxonnes ont tenté d'exfiltrer des enfants via Saint-Domingue. Le ministère des affaires étrangères a donc décidé d'interrompre les départs d'enfants, pour ne pas prendre le risque de voir la France accusée par Haïti d'agir de même.

En outre une mission, conduite par un docteur pédopsychiatre en fonction auprès du bureau de l'aide sociale à l'enfance de Paris, a été diligentée par les ministres respectivement chargés des affaires étrangères, de la santé et de la famille. Cette mission, menée entre le 26 février et le 7 mars 2010, a fait le constat que l'adoption d'enfants haïtiens ne pouvait se résumer à une action d'urgence humanitaire. En effet, selon elle, l'urgence avec laquelle les enfants étaient traités, pouvait s'apparenter à un arrachement violent de nature à provoquer des échecs dans la construction du lien de filiation adoptif.

Les départs des enfants haïtiens ont été de ce fait ralentis, provoquant alors l'exaspération et la pression des familles adoptantes, organisées en collectifs.

La mobilisation des moyens humains et matériels pendant la phase d'extrême urgence

A Port-au-Prince, des tournées dans toutes les crèches recensées ont été effectuées par les agents de l'ambassade renforcés par des agents du ministère des affaires étrangères, notamment du centre de crise, venus sur place à cet effet. Ces tournées ont été appuyées par la Sécurité civile ou par la gendarmerie française, en liaison avec les organisations non gouvernementales (ONG) et les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) sur place.

Avant leur départ, les enfants étaient regroupés dans les locaux du Lycée français, sous la responsabilité de l'ambassade, en relation avec l'institut de bien-être social et de recherche (IBESR), le ministère haïtien de la jeunesse et des sports et l'UNICEF. A cette étape, l'identité des enfants, et la validité de leur dossier d'adoption étaient revérifiées et l'ambassade s'assurait, une dernière fois, de l'accord formel des autorités haïtiennes pour la sortie des enfants du territoire haïtien. Ils étaient acheminés à l'aéroport sous la supervision de personnels de santé et voyageaient vers la Guadeloupe ou la Martinique.

A Pointe-à-Pitre et à Fort-de-France, l'arrivée des enfants était placée sous la responsabilité de la préfecture, en coordination avec un agent du centre de crise (CDC) sur place. Là encore, de nombreuses personnes ont été mobilisées : SAMU, cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP), sapeurs-pompiers, bénévoles de la Croix-Rouge, puéricultrices et animateurs du Conseil général, notamment.

Les enfants étaient examinés par des médecins, faisaient l'objet d'un examen psychologique et étaient transférés soit vers le CHU s'ils nécessitaient des soins, soit au palais des sports (Fort-de-France), ou dans un centre de vacances mis à la disposition par la mairie de Point-à-Pitre. Ce passage par les Antilles a mobilisé une trentaine de personnes.

Dès que possible (le lendemain dans la plupart des cas), les enfants partaient pour Paris avec des accompagnateurs : un accompagnateur pour chaque enfant de moins de deux ans et un accompagnateur pour deux enfants âgés de plus de deux ans. Chaque vol comprenait en outre des médecins, des psychologues du SAMU et des secouristes de la Croix-Rouge.

A Paris, pour l'ensemble de ces opérations, des agents du centre de crise avec le renfort des 26 agents du service de l'adoption internationale (SAI) ont été mobilisés. Ils ont veillé aux procédures, reconstitué les dossiers au vu des pièces fournies et servi d'interface entre les OAA, les familles et les conseils généraux.

Dès les enfants embarqués sur le vol pour Paris, le service de l'adoption internationale (SAI) avertissait les familles qui se rendaient à l'aéroport. Outre ce service, l'accueil des enfants, à l'aéroport, a mobilisé d'autres agents : préfecture, police de l'air et des frontières, centre de crise, caisse d'allocations familiales et caisse d'assurance maladie d'Île de France, SAMU avec deux postes de soins dirigés par des pédiatres et des infirmières, cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP), Croix-Rouge française, etc. Les pédiatres après avoir examiné les enfants rencontraient les parents adoptants. La rencontre entre les enfants et les parents était préparée par les psychologues de la CUMP.

Dans l'aéroport, plusieurs zones ont été organisées : zone des enfants, zone médicale, zone des familles, zone juridique et administrative.

Au total, ce sont plus de 150 personnes qui ont été mobilisées à l'aéroport pour l'arrivée en France de chaque vol (en moyenne de 20 à 45 enfants par vol).

De mars à juillet 2010, les départs ont repris, selon un dispositif différent. Les institutions haïtiennes ont progressivement été en mesure de prononcer des jugements d'adoption et de délivrer des passeports aux enfants adoptés.

Un troisième pic est intervenu au moment de l'épidémie de choléra de l'automne 2010, réactivant la pression exercée par les familles et de l'opinion publique française en général. Un accord signé entre les autorités haïtiennes et le gouvernement français, le 11 décembre 2010, a autorisé les enfants, sans jugement d'adoption, mais bénéficiant du consentement à adoption émis par les autorités haïtiennes, à entrer sur le territoire français.

Deux avions ont été affrétés les 22 et 24 décembre 2010 pour acheminer les parents adoptants qui se sont rendus en Haïti pour rechercher 198 enfants. Certaines familles sont allées chercher 64 autres enfants par des moyens individuels.

Au total, 992 enfants haïtiens ont été transférés en France au cours de l'année du séisme.

B - Le coût de l'opération pour l'année 2010

L'ensemble de cette opération, pour autant qu'on puisse en connaître le coût complet, aura représenté 1,058 M€, auxquels s'ajoutent 245 000 € au titre d'actions de coopération⁵⁴ financées par le service de l'adoption internationale (SAI). L'essentiel des dépenses correspondent aux différents vols pour acheminer les enfants, l'achat de médicaments et les frais de mission et d'hébergement des différents agents accompagnateurs. Les dépenses des deux vols de décembre 2010 se sont élevées à 935 700 €. La participation, sous forme d'une contribution forfaitaire par enfant et par parent, des familles à ces affrètements exceptionnels a été de 38 % du coût de l'opération, et le solde a été pris en charge par le ministère des affaires étrangères.

CONCLUSION

Pour qualifier la question de l'adoption des enfants haïtiens de « crise dans la crise », il faut observer que les services de l'État, tout particulièrement ceux du ministère des affaires étrangères ont dû fortement se mobiliser en conciliant - autant que faire se peut - des objectifs contradictoires : la pression constante et forte des familles, le souhait de faire venir les enfants rapidement en France, en dépit des réserves de certaines autorités médicales ; le souci de respecter la souveraineté de Haïti ; celui de préserver les normes juridiques en matière d'adoption internationale, notamment celles édictées par la Convention de la Haye, ratifiée depuis lors par le gouvernement d'Haïti.

Les pressions et les malentendus qui ont pu se développer dans le contexte propice de la catastrophe ont conduit l'opinion publique française à estimer que les autorités françaises n'avaient pas suffisamment pris en considération le sort de ces enfants, appréciation qui aurait dû tenir compte de la situation et des contraintes qui viennent d'être rappelées. Le ministère des affaires étrangères a cherché à agir dans l'intérêt des enfants et des familles.

La catastrophe haïtienne illustre les difficultés supplémentaires que crée l'usage de la procédure d'adoption individuelle. A ce jour, bien que rédigé sous forme d'un projet abouti, le décret restreignant l'usage de l'adoption individuelle n'a pas été publié, alors que la Convention

⁵⁴ Renforcement de l'institut de bien-être social et de recherche (IBESR), participation à la reconstruction du tribunal de Port-au-Prince, de deux centres d'accueil et de transit et d'un centre de soins pour les enfants en cours d'adoption pendant la crise du choléra.

recommande sa disparition progressive, comme la Cour des comptes l'a rappelé dans l'une de ses précédentes publications.⁵⁵

⁵⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel* 2010 : L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale. p .176.

Deuxième partie

L'action des organismes ayant fait appel à la générosité publique

La Cour a décidé de contrôler, au titre de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, les comptes d'emploi des ressources des cinq organismes ayant le plus collecté de dons en faveur d'Haïti par appels à la générosité publique, en 2010 et 2011⁵⁶ auprès des particuliers français : la Fondation de France, le Secours catholique, la Croix-Rouge, UNICEF-France et Action contre la faim. Elle y a ajouté MSF-France, qui n'avait pas été contrôlé lors du second rapport de la Cour sur le tsunami de janvier 2011⁵⁷, et le Secours populaire français, alors en cours de contrôle⁵⁸.

Elle a également examiné des opérations menées par plusieurs organismes financés par la Fondation de France⁵⁹. Dans ce dernier cas, ont été analysées les conditions de sélection, de financement et de réalisation des projets, sans procéder à un contrôle d'ensemble des organismes eux-mêmes.

⁵⁶ Les exercices comptables coïncident avec l'année civile.

⁵⁷ La Cour a publié deux rapports consacrés à l'aide aux victimes du tsunami, en décembre 2006 « L'aide française aux victimes du Tsunami du 26 décembre 2004 » et en janvier 2011 « Fonds des associations pour les victimes du Tsunami ». MSF n'a été contrôlé que dans le cadre du premier rapport, cette association ayant utilisé fin 2005 l'ensemble des fonds collectés.

⁵⁸ Rapport publié en décembre 2012.

⁵⁹ Sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L.111-8 précité.

Chapitre I

Les appels à dons et les ressources collectées

I - Les appels à dons et les liens avec les media

A - Les déclarations d'appel

La loi du 7 août 1991 impose aux organismes faisant appel à la générosité publique d'effectuer en préfecture une déclaration préalable qui « précise les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique » (article 3 de la loi), sachant que « si l'organisme envisage de lancer un appel dont les objectifs ne sont pas prévus dans la déclaration annuelle, il effectue au préalable une déclaration complémentaire » (décret du 17 septembre 1992 modifié relatif au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique).

Le Secours catholique et le Secours populaire français n'ont pas fait de déclaration particulière pour Haïti, leurs déclarations annuelles couvrant les collectes liées à des catastrophes naturelles ou à des conflits⁶⁰ ; la Croix-Rouge est également dans ce cas mais n'a déposé sa

⁶⁰ La déclaration du Secours catholique (24 décembre 2009) mentionne l'organisation « *de campagnes ponctuelles, appels d'urgence, liées à des catastrophes en France ou à l'étranger* » ; celle du Secours populaire français (28 décembre 2009) mentionne des campagnes « *pour venir en aide aux victimes de catastrophes en France ou dans le monde* ».

déclaration annuelle que le 13 avril 2010. Action contre la faim et la Fondation de France ont effectué des déclarations complémentaires respectivement le 9 avril et le 14 janvier 2010. La déclaration générale déposée le 19 janvier 2010 par UNICEF-France n'a pas précisé les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique et n'a pas été complétée. Enfin, MSF-France n'a effectué aucune déclaration préalable d'appel mais a déposé une déclaration rectificative a posteriori (septembre 2012).

La Cour rappelle que cette déclaration préalable est une obligation légale.

B - Le contenu des appels à dons

Les contenus des appels à dons, dont la formulation est essentielle pour l'appréciation de la conformité des actions aux objectifs annoncés au public, ont été différents selon les axes d'intervention des organismes contrôlés, orientés tantôt vers l'urgence et tantôt vers la reconstruction et le développement.

Organisation urgentiste, Action contre la faim a lancé dès le 13 janvier 2010, son premier appel aux dons « *ACF Urgence Haïti* », et souligné dans ses courriels de sollicitation, qu'il fallait « *rétablir dans l'urgence l'accès à l'eau potable et apporter l'aide alimentaire nécessaire dans la capitale et ses environs* ». Plusieurs communiqués de presse jusqu'à début février ont relayé cet appel à dons. L'association s'est attachée à retenir la conception la plus large possible pour l'affectation des sommes collectées, afin de maximiser la collecte. Ainsi, elle a décidé l'affectation de tous les dons ponctuels spontanés reçus sur le site Internet de l'association entre le 13 et le 18 janvier 2010 et de tous les dons réguliers souscrits pendant cette même période, et cela, pour tous les versements relatifs à ces dons réguliers pendant les six mois suivants.

Inquiet du risque de surfinancement des seules actions d'urgence compte tenu de l'ampleur de la mobilisation mondiale et de l'afflux des dons collectés par les différentes sections de Médecins sans frontières (MSF) dans le monde, MSF-France a décidé de demander, dès le 16 janvier, à ses donateurs de privilégier l'affectation de leurs dons en faveur de l'ensemble de ses activités - dont celles menées en Haïti - et a précisé sur son site Internet que les dons reçus y seraient utilisés pour les besoins d'urgence mais aussi pour la reprise des activités hospitalières qui préexistaient au séisme. Il s'agit là d'une pratique constante de l'association, déjà constatée lors de l'appel à dons pour le tsunami, qui permet d'améliorer l'allocation des sommes recueillies, de façon transparente vis-à-vis du donateur.

D'autres organismes contrôlés ont indiqué que leur action ne se limiterait pas aux besoins immédiats des victimes, mais s'inscrirait dans la durée et pourrait se déployer non seulement dans la phase d'urgence mais aussi en faveur de la reconstruction et du développement du pays.

Ainsi, la Fondation de France, dans des communiqués publiés respectivement les 13 et 15 janvier 2010, indique qu'elle « assurera aussi longtemps qu'il le faudra un suivi tant dans la gestion financière que dans la réalisation des projets ». La Croix-Rouge a lancé son premier appel à dons par un communiqué du 13 janvier, réitéré le 28 janvier pour « s'inscrire dans la durée ». Le Secours catholique a mentionné, dans ses premiers appels (15 janvier), la réponse immédiate à l'urgence, puis, dès février, la réhabilitation et la « reconstruction d'Haïti » et enfin, en mars 2010, l'inscription « dans une durée de plusieurs années ». Enfin, dès le lendemain du séisme, le Secours populaire français a lancé sur son site Internet un appel à dons soulignant qu'il « agit aussi bien dans des situations d'urgence qu'en menant des actions de développement ».

Pour sa part, UNICEF-France a organisé trois campagnes distinctes de collectes en faveur d'Haïti, d'abord pour les besoins d'urgence des enfants et de leurs familles, puis pour les écoles, enfin pour lutter contre l'épidémie de choléra. Cette manière de procéder, qui s'inscrit dans les campagnes d'appel à dons que l'organisation internationale de l'UNICEF lance à l'échelle mondiale, comporte l'inconvénient (pour l'organisme) de créer différentes collectes affectées, alors qu'il s'agit, en réalité, de la même cause, visant à aider les populations victimes du séisme. La Cour considère que le compte d'emploi des ressources pouvait être commun à ces trois campagnes.

La survenance, quelques mois après le séisme, de l'épidémie de choléra, la rapidité de sa propagation, le nombre des victimes pouvaient justifier un appel à dons spécifique, notamment en cas d'épuisement des ressources précédemment collectées. Outre UNICEF-France, la Croix-Rouge a ainsi lancé, au cours du mois d'octobre 2010, un appel à dons particulier pour les victimes du choléra, mais cet appel s'est révélé un échec. On peut faire l'hypothèse qu'une partie du public a estimé que les dons déjà versés en faveur d'Haïti visaient aussi la prise en charge de l'épidémie, même si celle-ci, s'étant déclarée plusieurs mois après le séisme, n'avait évidemment pu être évoquée dans les appels initiaux.

C - Les modalités des appels et leurs relais médiatiques

Les différents organismes contrôlés ont utilisé les moyens habituels de sensibilisation de l'opinion et d'appel à dons : communiqués

de presse, courriers et courriels de sollicitation de leurs donateurs, campagnes téléphoniques, sites Internet.

La diffusion des appels à dons par les media a suscité un vif débat lié au partenariat noué entre la Fondation de France et les media publics, France Télévisions et Radio France. Entre le 13 et le 24 janvier 2010, les chaînes de France Télévisions et les antennes de Radio France ont organisé une campagne de collecte de fonds en faveur d'Haïti, invitant à apporter leurs dons à la Fondation de France. Certains organismes ont estimé que ce partenariat ne donnait pas une information suffisamment équitable sur les différentes organisations non gouvernementales intervenant en faveur des victimes du séisme en Haïti. Cette situation explique sans doute la proportion importante de la collecte qui s'est dirigée vers la Fondation de France, qui a recueilli 30 % des fonds collectés auprès du public.

Dans son rapport du 4 janvier 2011 consacré aux relations entre les associations et les media, le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a examiné cette question et formulé des recommandations. Il insiste sur la responsabilité morale partagée entre media audiovisuels et associations lorsqu'il y a appel à dons, le media étant un acteur déterminant du geste de solidarité. Il fixe notamment comme objectifs, l'équité dans l'accès des associations aux media, la clarté des critères de choix des associations présentées à l'antenne, le respect par celles-ci de règles déontologiques dans l'utilisation des fonds collectés. Il formule plusieurs propositions, dont plusieurs répondent aux préoccupations soulevées lors de ce débat :

- pour les media audiovisuels, veiller à « l'information sur la variété des associations œuvrant pour une même cause » ;
- pour le secteur associatif, « améliorer le recensement des associations grâce à des portails informatifs informant les media audiovisuels et le public des choix possibles pour les différentes causes ».

Interrogé dans le cadre de l'enquête de la Cour, le président de France Télévisions indique que « *France Télévisions, suite aux travaux du CSA, a élaboré une charte de l'accès des associations aux antennes de France Télévisions (...), qu'une commission de suivi de l'application de cette charte a été créée (où plusieurs associations sont représentées) et fonctionne depuis le début de l'année 2012* ». Il estime également que le partenariat avec la Fondation de France, d'une part a permis au service public « *de disposer d'un interlocuteur unique face à la multiplicité des acteurs de l'humanitaire (...), ce qui semble essentiel pour assurer l'efficacité d'une aide importante apportée dans l'urgence ; d'autre part, cet interlocuteur unique garantissait un indispensable suivi de l'affectation et de l'utilisation réelle des fonds recueillis comme le montre*

son bilan au 31 décembre 2011 ». La Cour souligne toutefois que toutes les organisations faisant appel à la générosité publique doivent garantir le suivi de l'affectation et de l'utilisation des fonds.

Pour sa part, la Fondation de France estime qu'elle « *est loin d'être en situation de monopole : quelques mois plus tard lors d'une urgence dans la Corne de l'Afrique, France Télévisions a choisi l'Unicef comme récipiendaire et cela n'a soulevé aucune remarque de la part des autres organisations* ».

Enfin, France générosités, syndicat professionnel regroupant les principaux organismes français faisant appel à la générosité publique, a indiqué à la Cour que « *le conseil syndical de France générosités a décidé de mener une analyse sur les plateformes de collecte de fonds mutualisés. Les conclusions de cette analyse ont montré une impossibilité de mettre en place de telles plateformes en France. Toutefois, décision a été prise de créer un portail collectif d'information à destination des media et du grand public pour les informer de la liste des organisations qui intervenaient en cas de grandes catastrophes humanitaires (...)* ».

Le portail « Infodon » (<http://www.infodon.fr/>), lancé en octobre 2010 (et qui n'a donc pu être utilisé lors des appels à dons initiaux pour Haïti), signale notamment les campagnes d'urgence pour lesquelles se mobilisent les organisations non gouvernementales ; à la suite d'une brève présentation, le site renvoie aux différents organismes intervenant sur chaque sujet. S'agissant de l'urgence pour Haïti, le portail cite 18 associations et fondations, dont celles qui ont fait l'objet des contrôles de la Cour à l'exception de Médecins sans frontières. Le site dispose d'un outil de recherche permettant d'accéder à une liste d'organisations en fonction de la cause et/ou de l'urgence soutenue.

La création de cet outil apporte aux donateurs potentiels une source d'information utile, même s'il ne regroupe pas tous les organismes faisant appel à la générosité publique, et s'il est dépendant de la qualité de la communication faite par les organismes concernés sur leur propre site. Par ailleurs, le portail n'est pas suffisamment à jour ; en septembre 2012 figurait encore la rubrique « Urgence Haïti » avec une invitation à retrouver « sur le site de chaque organisation un bilan six mois après ».

D - Les mentions relatives aux réductions d'impôt

L'article 200 (I ter) du code général des impôts dispose que « *le taux de la réduction d'impôt visée au 1 [soit 66 %] est porté à 75 % pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté,*

qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins mentionnés au 1° du 4 de l'article 261 à des personnes en difficulté ».

Ce texte, imprécis, fait l'objet d'interprétations divergentes. La Fondation de France a délivré des reçus fiscaux au taux de droit commun de 66 %. Tous les autres organismes ont utilisé le taux majoré.

Compte tenu de la nature de l'intervention de la Croix-Rouge qui a principalement contribué aux soins de santé gratuits, à la fourniture d'eau potable, au logement des sinistrés, trois thèmes ouvrant droit à la réduction d'impôt au taux majoré, l'application de ce taux majoré est conforme au texte. Il en va de même s'agissant de MSF-France et d'Action contre la faim du fait de la nature de leur intervention.

En revanche, le Secours catholique, le Secours populaire français et UNICEF-France interviennent dans des secteurs plus diversifiés, comprenant l'aide aux personnes défavorisées mais aussi la reconstruction de bâtiments ou l'aide au développement, actions n'ouvrant normalement pas droit à la réduction au taux majoré.

Le texte fiscal ne précise pas si les actions éligibles au taux majoré doivent être exercées à titre principal par les organismes, ou si tout organisme menant de telles actions peut bénéficier du taux majoré pour l'ensemble de ces activités. C'est cette dernière interprétation que semble permettre la documentation officielle du site impots.gouv.fr, qui cite notamment, parmi les exemples d'organismes éligibles au taux majoré, le Secours catholique et le Secours populaire français, dont toutes les activités ne relèvent pas des actions citées par le texte fiscal et qui, s'agissant de l'aide à Haïti, n'ont pas procédé à titre principal à ce type d'actions.

Consultée par ailleurs dans le cadre d'une autre enquête, la direction de la législation fiscale a indiqué qu'elle serait amenée à préciser les termes de la documentation publiée relative aux modalités d'application de ce texte.

II - Les ressources collectées

La Cour a adressé, en mai 2011, un questionnaire à 72 organismes français ayant fait appel à la générosité publique en faveur d'Haïti, cet ensemble ayant été déterminé notamment à l'aide des portails

documentaires existants et au vu des précédents contrôles publiés⁶¹. Les mêmes informations ont par ailleurs été recueillies auprès du Secours populaire français, alors en cours de contrôle. Le taux de réponse à cette procédure informelle a dépassé 80 %, ce qui peut être considéré comme très satisfaisant.

Les résultats présentés ci-après ont ainsi été calculés à partir des réponses de 57 organismes ayant confirmé avoir fait appel à la générosité publique et ayant fourni des données chiffrées. Sans avoir la prétention d'être exhaustifs ni de permettre un travail statistique, ils peuvent toutefois être considérés comme donnant une image représentative des ressources mobilisées par les organismes français.

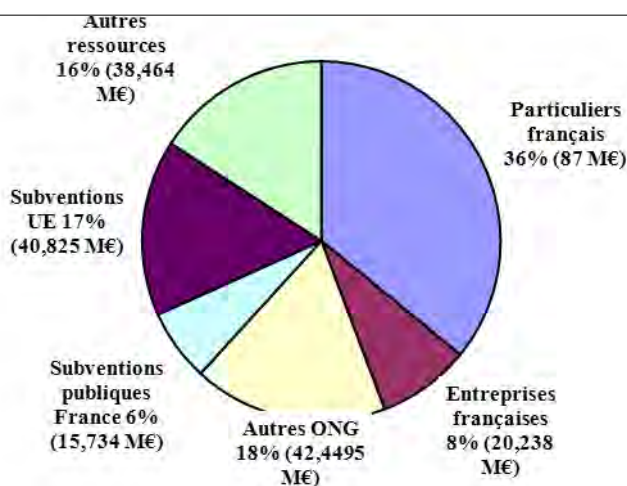
A - Des ressources de près de 245 M€, issues pour plus d'un tiers de la générosité publique

Sur les exercices 2010 et 2011, un total de 244,8 M€ a été recueilli par les organismes interrogés en faveur d'Haïti, déduction faite des doubles comptes⁶². Ce montant se répartit de la manière suivante :

⁶¹ Cour des comptes, *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004* décembre 2006 ; « Fonds des associations pour les victimes du tsunami », janvier 2011 ; « Le parrainage international », mars 2012.

⁶² Sur un total brut de 255,8 M€ résultant de la somme des montants déclarés, 11 M€ doivent être déduits au titre des versements entre organismes, essentiellement par la Fondation de France (Cf. *infra*).

Graphique n° 2 : répartition des financements de l'aide apportée en Haïti après le séisme de 2010



Source : Cour des comptes

La générosité publique (montants collectés auprès des particuliers français⁶³) a représenté le premier poste de ressources. Entre les deux tiers et les trois quarts de ces dons, ont pu être pris en charge par l'État du fait de la réduction d'impôts correspondante. Le chiffrage de cette « dépense fiscale » est cependant difficile à établir précisément du fait du plafonnement des dons ouvrant droit à l'avantage fiscal au taux majoré de 75 % (513 € pour l'imposition des revenus de 2010) et des dons effectués par les foyers par ailleurs non imposables à l'impôt sur le revenu.

⁶³ Selon la définition résultant du nouveau cadre comptable applicable, en application du règlement comptable du 7 mai 2008.

B - Les principales caractéristiques de la collecte

1 - Des ressources obtenues et engagées pour l'essentiel en 2010

Près de 85 % des ressources totales et la quasi-totalité des dons des particuliers ont été obtenus dès 2010. Les ressources nouvelles recueillies en 2011 ont été principalement constituées de subventions ou de versements entre organismes. Certaines organisations ont cependant poursuivi les appels à la générosité publique à la suite de l'épidémie de choléra et des bilans effectués dans le but d'informer leurs donateurs, en janvier 2011, souvent critiques quant au rythme des opérations de reconstruction et insistant sur l'ampleur des besoins restant à couvrir dans ce domaine.

Globalement, 74 % des ressources totales obtenues en 2010 ont été engagées au cours de l'exercice, laissant un reliquat de ressources de 62,8 M€ à la clôture comptable 2010⁶⁴. Toutefois, cette proportion de fonds non utilisés est très diverse (elle varie de 0 à 75 %) et dépend de facteurs multiples, notamment la nature des actions conduites (aides d'urgence ou à plus long terme), le mode d'intervention (directe ou par l'intermédiaire d'un partenaire) et le type d'organisation (utilisation directe des fonds ou versement à un organisme tête de réseau). Les organismes contrôlés par la Cour correspondent à ces différents cas de figure.

2 - Une large mobilisation des organismes mais une collecte très concentrée

Le tableau ci-après illustre la concentration de montants importants de collecte sur un nombre réduit d'organismes, en particulier s'agissant des ressources issues de la générosité publique.

⁶⁴ Au 31 décembre 2005, les sommes employées par les organismes représentaient moins de la moitié de la collecte des fonds « tsunami ».

Tableau n° 5 : Répartition des organismes suivant les montants collectés (cumul 2010-2011)

Ressources en M€	> 10 M€	5-10 M€	1-5 M€	0,5-1 M€	< 0,5 M€	Total
1) Ensemble des ressources						
Nombre d'organismes	9	2	8	14	24	57
Montant des ressources	196,6 M€	15,6 M€	18,2 M€	10,3 M€	4,1 M€	244,8
en % du total des ressources	80,3%	6,4%	7,5%	4,3%	1,7%	100%
2) Générosité publique						
Nombre d'organismes	3	2	6	5	41	57
Montant des ressources	49,7 M€	12,9 M€	14,8 M€	3,1 M€	6,5 M€	87,0 M€
en % du total des ressources	57,1%	14,8%	17,0%	3,6%	7,5%	100%

Source : Cour des comptes

Une vingtaine d'organisations françaises ont bénéficié de ressources globales supérieures à 1 M€. Cependant, 11 seulement ont collecté plus de 1 M€ auprès des particuliers ; elles ont recueilli à elles seules près de 90 % de cette ressource⁶⁵.

Le tableau ci-après indique les sommes recueillies auprès du public par les 11 organismes ayant collecté plus de 1 M€.

Tableau n° 6 : Organismes ayant collecté plus de 1 M€ auprès des particuliers français (cumul 2010-2011)

Organismes	Collecte auprès des particuliers	En % du total collecté auprès des particuliers	En % cumulé
Fondation de France	26,0 M€	30 %	
Secours catholique	13,4 M€	15 %	45 %
Croix-Rouge française	10,3 M€	12 %	57 %
Unicef France	7,8 M€	9 %	66 %
Action contre la faim	5,1 M€	6 %	72 %
Handicap international	3,6 M€	4 %	76 %
MSF France	2,7 M€	3 %	79 %
Médecins du monde	2,6 M€	3 %	82 %
Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)	2,2 M€	3 %	85 %
Secours populaire français	2,2 M€	3 %	87 %
SOS Villages d'enfants	1,5 M€	2 %	89 %
Sous-total	77,4 M€	89 %	

Source : Cour des comptes

⁶⁵ La Cour avait noté la même proportion, s'agissant des ressources totales, pour le tsunami en Asie du Sud-Est.

Les 10 premiers organismes de cette liste figuraient, dans un ordre différent, parmi les 12 ayant le plus collecté pour le tsunami.

3 - La collecte auprès des particuliers : une proportion très inégale des ressources

Si la collecte auprès des particuliers représente globalement 36 % des fonds recueillis, cette proportion est extrêmement variable suivant les organismes.

Le tableau ci-après indique, pour les mêmes 11 organismes cités ci-dessus, la part représentée par la générosité publique, entendue comme la collecte auprès des particuliers.

Tableau n° 7 : Part de la générosité publique dans les ressources des organismes ayant le plus collecté

Organismes	Total ressources Haïti	Collecte auprès des particuliers	Part de la collecte auprès des particuliers dans le total des ressources
Fondation de France	34,6 M€	26 M€	75 %
Secours catholique	15,3 M€	13,4 M€	87 %
Croix-Rouge française	34,7 M€	10,3 M€	30 %
Unicef France	11,9 M€	7,8 M€	66 %
Action contre la faim	28,3 M€	5,1 M€	18 %
Handicap international	14,5 M€	3,6 M€	25 %
MSF France	37,2 M€	2,7 M€	7 %
Médecins du monde	10,4 M€	2,6 M€	25 %
Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)	2,2 M€	2,2 M€	98 %
Secours populaire français	4,3 M€	2,2 M€	52 %
SOS Villages d'enfants	1,8 M€	1,5 M€	83 %

Source : Cour des comptes

Cette situation s'explique par la nature et la très inégale répartition des autres ressources collectées :

- les versements d'entreprises françaises (20,2 M€ au total) ont bénéficié pour près des trois quarts à quatre organismes, qui sont les seuls à avoir collecté, à ce titre, plus de 1 M€ : la Croix-Rouge (5,9 M€), la Fondation de France (5,6 M€), UNICEF-France (2,2 M€) et Action contre la faim (1,3 M€) ;
- les subventions versées par des collectivités publiques françaises (15,7 M€) ont bénéficié pour moitié aux mêmes quatre organismes, les seuls à avoir perçu à ce titre plus de 1 M€ : la Croix-Rouge (3 M€), la Fondation de France (2,1 M€), Action contre la faim (1,8 M€) et UNICEF-France (1,5 M€) ;
- les subventions européennes (40,8 M€) sont encore plus concentrées puisque seulement 11 organismes sur 57 en ont bénéficié, dont sept pour des montants supérieurs à 1 M€. Mais cette liste ne recoupe pas celle des principaux bénéficiaires de subventions françaises, à l'exception de la Croix-Rouge (11,3 M€) et d'Action contre la faim (7,8 M€) ;
- la rubrique « autres ONG » (42,5 M€) regroupe les financements reçus notamment du réseau international auquel appartiennent certains organismes : l'exemple de très loin le plus significatif est la collecte provenant des différentes associations du mouvement Médecins sans frontières (MSF), qui a atteint 28,7 M€ (dont 17,1 M€ de MSF-USA, 5,6 M€ de MSF-Canada et 3,9 M€ de MSF-Japon), soit 77 % des ressources Haïti de MSF-France.

Contrairement à ce qui avait été observé lors du contrôle des fonds « tsunami », les réponses reçues par la Cour ne font pas état de versements « croisés » significatifs entre organismes, à l'exception de la Fondation de France, dont la mission est de redistribuer des fonds. Cette rubrique ne comprend pas les ressources redistribuées, qui ne sont donc pas comptabilisées deux fois.

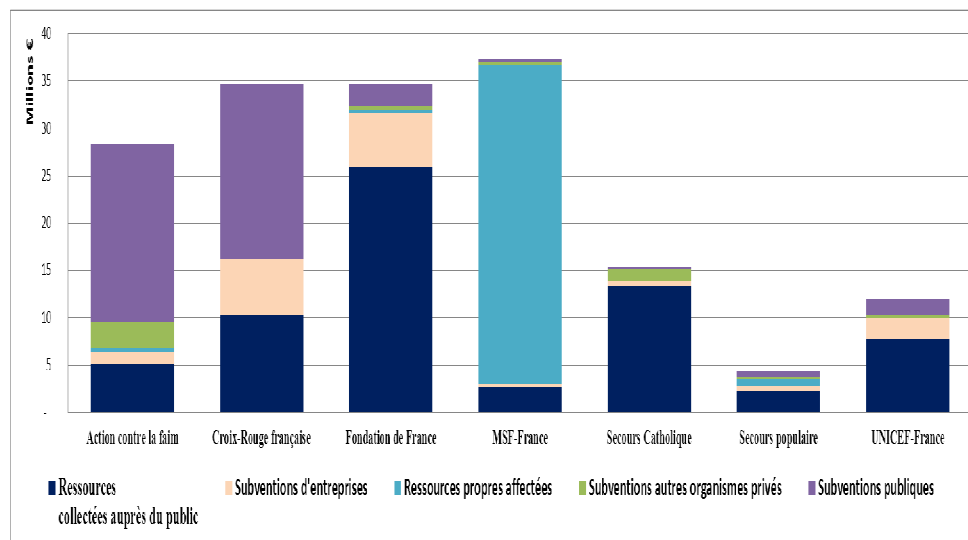
Les « autres ressources » (38,5 M€) proviennent essentiellement des Nations-Unies ou d'autres organismes internationaux ainsi que d'organismes d'États étrangers, principalement américains.

On observe ainsi que les plus gros collecteurs auprès des particuliers figurent également parmi les principaux bénéficiaires des dons des entreprises, des subventions (françaises, européennes ou internationales) et des dons issus d'un réseau international. Quatre « profils » apparaissent :

- les organismes « multi-ressources » bénéficiant d'une collecte à la fois importante et diversifiée dans ses origines institutionnelles et géographiques, où la générosité des particuliers, pour significative qu'elle soit en valeur absolue, est minoritaire en valeur relative. Action contre la faim, Handicap international et la Croix-Rouge sont dans ce cas, ainsi que, dans une moindre mesure, le Secours populaire français ;
- ceux pour lesquels la générosité des particuliers est assez largement majoritaire : le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) qui est l'exemple type, le Secours catholique, UNICEF-France, SOS villages d'enfants ; la Fondation de France est également dans cette situation mais son cas est assez particulier, du fait du privilège médiatique dont elle a bénéficié immédiatement après le séisme ;
- ceux ayant principalement bénéficié d'une seule autre source de financement, en sus d'une générosité des particuliers non négligeable en valeur absolue : MSF-France (réseau international), Médecins du Monde (subventions européennes) ;
- ceux pour lesquels la générosité des particuliers a été à la fois faible en valeur absolue et très minoritaire.

Le total des donateurs particuliers français déclaré à la Cour dépasse 1,1 million, mais ce chiffre est à considérer avec précaution, un même donateur pouvant soutenir plusieurs organismes.

Le graphique ci-après présente l'origine des ressources pour les sept organismes contrôlés.

Graphique n° 3 : Origine des ressources collectées (2010-2011)

Source : Cour des comptes

La collecte pour Haïti a représenté pour six organismes une proportion significative des ressources provenant de la générosité publique en 2010 : entre 10 % et 12 % pour la Croix-Rouge, le Secours catholique et le Secours populaire français, 14 % pour Action contre la faim et UNICEF-France.

Dans le cas de MSF-France, la part de Haïti dans la collecte auprès des particuliers au sens strict (hors collecte opérée par les bureaux étrangers et comptabilisée dans le compte d'emploi des ressources combiné de MSF-France) n'a atteint que 4 %, en conséquence directe des modalités choisies par l'association pour éviter un surfinancement de cette opération.

Le cas de la Fondation de France est particulier. Ses ressources collectées auprès du public en 2010 ont atteint 243 M€ ; mais l'essentiel des dons est accordé en faveur des fondations sous égide, la collecte propre de la Fondation n'étant que de 12 M€ hors appels d'urgence. Le montant des dons collectés auprès du public pour Haïti, de près de 26 M€, représente plus du double de cette collecte annuelle.

CONCLUSION

Les appels à dons ont couvert la diversité des axes d'intervention des organismes, s'inscrivant dans l'urgence mais aussi la durée, dans le secours aux populations mais également dans les domaines de la reconstruction, du rétablissement des services et du développement. Le donateur a ainsi été informé dès l'origine de la variété des actions que les organismes faisant appel à sa générosité entendaient mener et par la suite des adaptations de leur intervention aux besoins du terrain.

Compte tenu du contexte particulier d'Haïti, la Cour a, de manière générale, adopté une conception large des périmètres thématique et géographique de l'appel à dons et, partant, de la conformité des actions menées aux objectifs de cet appel.

Les choix faits par les media pour relayer les premiers appels à dons relèvent de leur responsabilité, sous le contrôle du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Ce débat a suscité une réflexion sur l'amélioration nécessaire de l'information vis-à-vis des donateurs. Pour répondre à ces préoccupations, une charte de l'accès des associations aux antennes de France Télévisions a été mise en place, ainsi qu'à l'initiative de France Générosités, un site ayant pour objectif de servir de portail collectif de référence lors de grandes urgences nationales et internationales.

Les ressources collectées, essentiellement sur l'exercice 2010, sont d'origines très diverses suivant les organismes ; la générosité publique représente en moyenne un tiers du total des fonds mais cette proportion varie considérablement d'un organisme à l'autre.

Les ressources collectées auprès du public ont été concentrées, 11 organismes représentant près de 90 % de la collecte. Pour six des sept organismes contrôlés, cette dernière a représenté un montant significatif des ressources provenant de la générosité publique en 2010.

Chapitre II

L'emploi des ressources et l'information des donateurs

I - Le rythme de consommation des fonds

A - Les fonds non utilisés à la clôture 2010

Les fonds issus de la générosité du public et non consommés pendant l'exercice sont inscrits dans la comptabilité des organismes en « fonds dédiés ». Les « fonds dédiés », introduits par le règlement comptable du 16 février 1999, sont *« les rubriques du passif qui enregistrent, à la clôture de l'exercice, la partie des ressources, affectées par des tiers financeurs à des projets définis, qui n'a pu encore être utilisée conformément à l'engagement pris à leur égard »*. Les « ressources affectées provenant de la générosité du public » sont l'une des trois catégories de « fonds dédiés »⁶⁶.

La part de ces ressources non utilisées en fin d'exercice est inscrite en charges sous la rubrique « engagements à réaliser sur ressources affectées » avec comme contrepartie au passif du bilan la rubrique « fonds dédiés ». Ensuite, est constatée pour chaque exercice ultérieur la consommation du fonds dédié ainsi constitué en utilisant pour cela un compte de produits intitulé « report des ressources non utilisées des exercices antérieurs ».

⁶⁶ Avec les subventions de fonctionnement et les legs et donations affectés.

L'introduction de ce mécanisme comptable constitue une garantie de suivi des ressources affectées non utilisées sur l'exercice. Tous les organismes contrôlés appliquent en tant que de besoin cette technique. Le reliquat de ressources collectées en 2010 et non utilisées sur cet exercice, inscrit en engagements à réaliser, est très variable suivant les organismes et s'explique essentiellement par leurs modalités d'intervention.

Il est nul pour MSF-France qui avait employé à la clôture des exercices 2010 et 2011 la totalité des fonds collectés (quelle que soit leur origine) sur ces exercices. Il est négligeable s'agissant d'UNICEF-France, compte tenu des modalités d'emploi de cette ressource qui est principalement reversée à la tête de réseau.

Action contre la faim comptabilisait à la clôture 2010 des engagements à réaliser à hauteur de 3,38 M€ sur l'ensemble de ses ressources pour Haïti (soit 15,5 % de la ressource 2010), dont 2,21 M€ au titre de la générosité publique (soit 43,7 % de cette ressource). A la clôture 2011, les engagements à réaliser s'élevaient à 1,96 M€ dont la moitié au titre de la générosité publique. Plus de 90 % du total des fonds ont donc été consommés sur les deux exercices.

La situation des cinq organismes présentant à la clôture 2011 un montant encore significatif d'engagements à réaliser (EAR) est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 8 : Organismes présentant des engagements à réaliser (EAR) significatifs à la clôture de l'exercice 2011

en M€	EAR fin 2010	% collecte 2010	EAR fin 2011	% collecte 2010-2011
1) engagements à réaliser sur l'ensemble des ressources				
ACF	3,38	16%	1,96	7%
Croix-Rouge	15,42	54%	8,73	25%
Fondation de France	10,26	31%	6,51	19%
Secours Catholique	11,09	74%	8,13	53%
Secours populaire	2,84	71%	1,95	46%
2) engagements à réaliser sur la collecte auprès du public				
ACF	2,21	44%	0,99	19%
Croix-Rouge	5,56	54%	1,69	16%
Fondation de France	7,48	29%	4,52	17%
Secours Catholique	9,65	74%	6,57	49%
Secours populaire	1,65	77%	1,28	58%

Source : Cour des comptes

Au total, cinq des organismes contrôlés avaient consommé fin 2011 entre les trois quarts et la totalité du total des ressources collectées pour Haïti. Les deux associations pour lesquelles le rythme de consommation apparaît plus lent (et du même ordre), sont les plus

généralistes de l'échantillon contrôlé et se sont investies dans des opérations de reconstruction et d'aide au développement, dont le délai de réalisation est nécessairement assez long. Le Secours catholique a dès le départ informé ses donateurs que ses actions s'étaleraient sur cinq ans.

B - Montants engagés et décaissements

Lorsqu'ils apportent un soutien financier à un partenaire, les organismes comptabilisent en charge de l'exercice la totalité du montant de l'engagement pris, conformément au principe de la comptabilité en droits constatés (rattachement des charges à l'exercice).

C'est en particulier le cas de la Fondation de France, organisme redistributeur, mais également du Secours catholique et du Secours populaire français, qui financent des partenaires locaux. Les emplois présentés, correspondant à des ressources dites « consommées », sont donc des montants engagés et non des montants décaissés. La (bonne) pratique est, en effet, de procéder en paiements fractionnés, afin de disposer de moyens pour contrôler l'action du partenaire. La trésorerie correspondante est ainsi conservée jusqu'au paiement du solde final, ce qui justifie d'autant plus le rattachement à la collecte des produits financiers correspondants.

En revanche, la Croix-Rouge réglant directement les dépenses de terrain par sa délégation en Haïti, elle octroie des autorisations de pré-engagement à cette dernière, et n'inscrit les sommes dépensées en comptabilité que lors de la réception à Paris des pièces justificatives de la dépense. Il en ressort que les dépenses réellement effectuées par cette association peuvent être légèrement supérieures, en cours d'année, à celles inscrites dans la comptabilité d'engagement, la régularisation s'opérant en fin d'exercice.

Dans le cas de MSF-France et d'UNICEF-France, du fait des modalités d'intervention de ces deux associations, les montants décaissés sont du même ordre que les montants engagés.

II - L'affectation des ressources

A - L'emploi des ressources issues d'une collecte affectée

L'article 5 de la loi de 1991, codifié à l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, donne mission à la Cour de contrôler « *la conformité des dépenses engagées [par les organismes faisant appel à la générosité publique] aux objectifs poursuivis par l'appel* ».

Ainsi, aux termes de la loi, ce sont les objectifs indiqués dans l'appel qui déterminent la nature des dépenses pouvant être financées sur les ressources collectées. Dès lors, deux cas se présentent :

- si les objectifs de l'appel se confondent avec l'objet social de l'organisme ou sont très généraux, les sommes collectées ont vocation à financer les trois rubriques d'emploi prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993 et reprises par le règlement comptable n° 2008-12 : missions sociales, frais de collecte et de traitement des dons, et frais de fonctionnement, à charge pour les organismes de justifier l'affectation de ces ressources à chacune des rubriques ;
- en revanche, si les objectifs de l'appel sont restreints, comme ce fut le cas après le tsunami de 2004 et après le séisme en Haïti, l'appel définit une mission sociale spécifique. Les sommes collectées doivent en conséquence être employées exclusivement pour cette mission sociale.

La Cour a rappelé ce principe avant l'entrée en vigueur du nouveau cadre comptable. Dans le premier rapport public consacré au tsunami (décembre 2006), elle indiquait que « *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* ⁶⁷ ». Elle a confirmé cette position en 2008 dans son rapport sur la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique : la Cour estimait ainsi « *indispensable que la procédure des fonds dédiés soit mise en œuvre dans tous les cas où l'objet*

⁶⁷ Op. cit. p. 179.

de l'appel est plus restreint que l'objet social de l'organisme qui procède à l'appel »⁶⁸.

Dans le second rapport public consacré au tsunami, la Cour a encore rappelé 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 »⁶⁹*. Les ressources issues d'un appel ciblé à la générosité publique sont, en effet, *« affectées par des tiers financeurs à des projets définis »* au sens du règlement comptable précité du 16 février 1999 qui impose dans ce cas l'utilisation de la technique des fonds dédiés.

Le règlement comptable du 7 mai 2008 confirme qu'il existe bien deux types d'appel à la générosité publique. Ils peuvent :

- *soit cibler des actions ou des projets bien identifiés (exemple : campagne tsunami, canicule, etc.) ;*
- *soit concerner la ou les missions générales de l'organisme (exemple : campagne saisonnière ou de fin d'année ».*

Toujours en vertu de l'exigence législative de conformité de l'emploi des fonds aux objectifs de l'appel, les organismes peuvent faire état dans cet appel des prélèvements qui seront opérés sur la collecte pour financer des frais hors mission sociale spécifique : frais de traitement des dons et de fonctionnement en particulier. Dans ce cas, les sommes collectées pourront financer ce type de frais, à concurrence de ce qui a été annoncé aux donateurs. Faute d'une mention de ce type, les sommes collectées doivent être considérées comme affectées exclusivement à la mission sociale spécifique définie par l'appel.

Les coûts correspondant à cette mission sociale spécifique sont ceux définis par le règlement comptable, c'est-à-dire soit des *« coûts directs »*, soit des *« coûts indirects de structure ou de fonctionnement imputés sur la base d'une règle d'affectation préétablie »*, les uns et les autres étant des coûts qui *« disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée »*. Est donc exclue l'imputation sur ces ressources :

- de frais de structure ou de fonctionnement sans rapport avec la mission sociale spécifique (frais de siège par exemple) ou relevant d'une autre mission sociale que celle définie par l'appel ciblé

⁶⁸ Op. cit. p. 38.

⁶⁹ Op. cit. p. 94.

(exemple : frais de communication⁷⁰ à l'attention des donateurs français, pouvant éventuellement relever d'une mission générale de plaidoyer et de sensibilisation) ;

- de frais, quelle que soit leur nature, qui auraient été supportés en tout état de cause par l'organisme même s'il n'avait pas procédé à l'appel ciblé à la générosité publique, et qui n'auraient donc pas disparu si cette mission sociale n'avait pas été réalisée.

Par ailleurs, en l'état actuel de la réglementation, les frais de recherche de fonds (incluant notamment, selon le règlement comptable, les frais de traitement des dons) ne peuvent être rattachés aux missions sociales au titre des « coûts indirects de structure ou de fonctionnement », puisqu'ils font l'objet d'une rubrique distincte du compte d'emploi réglementaire des ressources. Ils ne peuvent en conséquence être imputés sur les ressources issues d'une collecte affectée.

Certains des organismes contrôlés ont fait valoir, à propos de l'application de ces règles, les éléments suivants :

- le choix d'imputer des frais de fonctionnement ou de recherche de fonds relèverait d'une décision de gestion, les règlements comptables ne l'interdisant pas ;
- la mention explicite et préalable de l'imputation de frais de fonctionnement ou de recherche de fonds dans l'appel à dons, poserait des difficultés pratiques (définition de cette mention, alourdissement du message, impraticabilité dans le cadre d'un appel radiophonique, etc.) ;
- la non imputation de frais de fonctionnement et de recherche de fonds sur les ressources issues de la collecte ciblée impliquerait de financer ces frais sur les collectes générales effectuées par les organismes, ce qui ne serait pas équitable.

La Cour ne mésestime pas les contraintes, en termes d'imputation sur les ressources collectées, entraînées par ces règles. L'imputation de frais de fonctionnement ou de recherche de fonds relève effectivement de décisions de gestion propres à chaque organisme, mais à charge pour eux d'en informer au préalable les donateurs, afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur les objectifs de l'appel. Il suffit alors d'annoncer par avance, dès l'appel à dons, le montant ou le taux des prélèvements qui seront opérés sur les ressources collectées, en vertu des décisions de gestion, pour couvrir les frais correspondants. Les modalités de cette annonce peuvent être simples ; l'exemple de la Croix-Rouge l'illustre ci-

⁷⁰ Cf. pour une illustration le premier rapport de la Cour consacré à l'aide aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004, tome 1, p. 186, et second, tome 2, p. 29.

après. Il suffit par ailleurs que cette annonce figure sur les supports écrits envoyés aux donateurs (mailings) et les appels à dons publiés sur Internet. Enfin, par définition, les collectes générales effectuées par les organismes ont vocation à financer l'ensemble de leurs emplois ; les frais correspondant à des collectes ciblées peuvent être imputés sur ces ressources sans que cela porte atteinte, selon la Cour, à l'équité ni au respect de la volonté des donateurs.

B - Les pratiques des organismes contrôlés

1 - Les prélèvements sur ressources pour frais de gestion

Certains organismes effectuent sur les ressources collectées auprès du public, qu'elles soient ou non affectées à une campagne particulière, des prélèvements pour frais de gestion ou pour frais généraux ou de structure, suivant des modalités variables, et les imputent soit sur les missions sociales, soit sur les frais de fonctionnement. En application des principes précédents, ces prélèvements peuvent faire l'objet de deux critiques par la Cour :

- s'ils sont indûment rattachés aux missions sociales, alors qu'ils correspondent à des coûts qui ne disparaîtraient pas si la mission sociale n'était pas réalisée ;
- s'ils sont financés sur les ressources issues d'une collecte affectée sans que ce soit préalablement et clairement indiqué aux donateurs.

Comme l'avait déjà relevé la Cour, le siège international de l'UNICEF prélève pour ses propres frais de fonctionnement, sur les montants que lui verse le comité français, un pourcentage de 5 % sur les contributions dites « génériques » et de 7 % sur les contributions dites « ciblées ». Dans le compte d'emploi, ces frais sont inclus dans les missions sociales. Ils ne sont pas portés à la connaissance des donateurs ; au contraire, dans sa communication, UNICEF-France indique que les fonds qu'il reverse au siège international sont versés « *aux programmes de terrain de l'UNICEF*⁷¹ ». S'agissant de la collecte pour Haïti, ce prélèvement a été imputé sur les fonds issus de la générosité du public à hauteur de 367 515 €. Par ailleurs le comité français a également imputé pour ses propres frais de fonctionnement un montant de 11 539 €, uniquement sur l'exercice 2011. Le total des frais de fonctionnement imputés sur les ressources collectées auprès du public a ainsi atteint 379 054 € soit 4,9 % de ces ressources.

⁷¹ Rapport 2011 du comité français, p. 30.

La Fondation de France impute sur sa collecte un prélèvement forfaitaire de 3 % des dépenses liées à la mission sociale pour couvrir ses frais généraux, plafonné à 5 000 € par engagement, soit un taux réel de prélèvement de l'ordre de 1,3 %. Ce prélèvement, inclus dans la rubrique des frais de fonctionnement, n'est pas annoncé dans l'appel à dons. Les donateurs n'en sont informés que très indirectement, par les statuts de la Fondation (disponibles sur Internet) qui renvoient au règlement intérieur, dont ils peuvent demander copie, ou a posteriori, par consultation des comptes annuels. Ce prélèvement a représenté en cumul sur les deux exercices 356 156 €. Par ailleurs, la fondation a fait figurer en frais de recherche de fonds un montant de 272 362 € pour les deux exercices, correspondant en réalité à des frais d'information et de communication envers les donateurs, qui doivent être reclassés en frais de fonctionnement. Le total des frais de fonctionnement imputés sur les ressources collectées auprès du public a ainsi atteint 628 518 € soit 2,5 % de ces ressources. Toutefois, depuis septembre 2012, la fondation publie sur son site Internet et en particulier sur le module d'appel à dons, la décomposition de l'emploi des ressources collectées entre les missions sociales et les autres charges (développement et recherche de ressources, frais d'information et de communication, autres charges de fonctionnement), ce qui constitue une évolution positive.

Comme l'a déjà relevé la Cour, tous les dons financiers reçus par le Secours populaire français font l'objet d'un prélèvement à la source destiné au fonctionnement du mouvement ; son taux était de 20 % avant 2009 ; depuis, il est au maximum de 20 % sur les legs (hors legs affectés) et de 8 % sur les dons. Ce prélèvement forfaitaire (inclus dans la rubrique des frais de fonctionnement) sur la collecte, dont les donateurs n'ont pas été informés au préalable, avait déjà suscité une réserve de la Cour dans le cadre du contrôle des fonds « tsunami ». Pour Haïti, il a représenté en cumul sur les deux exercices 266 072 € dont 155 243 € correspondant aux produits de la générosité publique, soit 7 % des ressources collectées auprès du public. Toutefois, dans son rapport financier « L'Essentiel 2011 », l'association mentionne pour la première fois ce prélèvement, ce qui constitue une évolution positive.

La Croix-Rouge qui avait opéré un prélèvement global forfaitaire de 13,8 % pour les frais de gestion a distingué dans les tableaux transmis à la Cour ceux qui sont forfaitaires et concernent le fonctionnement général de l'organisme (y compris le traitement des dons et l'information des donateurs) de ceux qui sont rattachés à la mission sociale et comptabilisés en coûts indirects.

Ces frais de fonctionnement et de structure « hors missions sociales » se montent pour les deux exercices à 2,45 M€ au total, dont

1,15 M€ prélevés sur les ressources de la générosité publique (soit 11,2 % de ces ressources). La Croix-Rouge a indiqué qu'à l'avenir les donateurs seraient informés dès le lancement de l'appel à dons⁷² que ces frais généraux forfaitaires seraient imputés sur les fruits de leur générosité, alors que pour l'opération Haïti les donateurs avaient été informés seulement par les premiers comptes rendus de l'existence d'un prélèvement global de 13,8 %.

La Cour note cette double évolution de la Croix-Rouge, consistant d'une part à ne plus rattacher aux missions sociales les frais de structure, d'autre part à informer les donateurs de ce prélèvement, dès l'appel à dons. Afficher la réalité des frais de fonctionnement forfaitaires contribue notablement à la transparence financière.

2 - Les frais de fonctionnement rattachés aux missions sociales

Le règlement comptable n° 2008-12 distingue, parmi les coûts rattachés aux missions sociales, les coûts « directs » et les « coûts indirects de structure ou de fonctionnement imputés sur la base d'une règle d'affectation préétablie », les uns et les autres étant des coûts qui « disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée ». La Cour doit donc se prononcer sur le caractère recevable du rattachement de certains frais de fonctionnement aux missions sociales, s'agissant notamment des coûts indirects.

MSF-France et le Secours catholique n'ont imputé aucun coût indirect en mission sociale. Toutefois, la Cour a considéré qu'un montant de 23 715 € correspondant en 2010 à des missions « d'éveil et sensibilisation à la solidarité » réalisées en France par le Secours catholique, et présenté comme coût direct, ne pouvait être rattaché à la mission sociale « séisme Haïti » et a de ce fait reclassé cette somme en frais de fonctionnement, bien que l'association considère, comme d'autres organismes, que ce type de communication fasse partie de ses missions sociales. Par ailleurs, le Secours catholique a décidé de ne pas financer de quote-part de frais de fonctionnement sur les ressources collectées pour Haïti « *dans la mesure où il est difficile d'identifier les frais qui disparaîtraient quand les actions spécifiquement liées au séisme Haïti prendraient fin* ».

⁷² Ainsi pour les appels à dons « Corne de l'Afrique » les donateurs sont informés depuis septembre 2012 par le formulaire de dons sur Internet que « *sur 100 € dépensés, 88,50 € sont consacrés aux actions sur le terrain, 10,17 € à la coordination des actions depuis Paris et 1,33 € aux frais généraux tels que les frais liés à la collecte et l'information des donateurs* », soit au total un prélèvement de 11,5 %.

L'imputation des coûts indirects d'Action contre la faim (1,53 M€ soit 5,9 % des missions sociales) n'appelle pas de remarque.

La Croix-Rouge a imputé en coûts indirects un total de 697 767 €, soit 3 % des emplois en missions sociales, qui n'appelle pas d'observation compte tenu de l'évolution importante précédemment indiquée.

La Fondation de France a imputé des coûts indirects pour un total de 674 832 € soit 2,6 % des emplois en missions sociales. Ces coûts comprennent une part de charges de personnel correspondant d'une part, à un renforcement spécifique des équipes, ce qui n'appelle pas d'observations, d'autre part, à un prorata de charges de personnel du siège (responsable et assistant des solidarités internationales), ce qui est contestable. Ces charges (102 506 € pour les deux exercices) devraient être imputées en frais de fonctionnement car elles ne disparaîtraient pas si telle ou telle mission sociale n'était pas réalisée.

Le Secours populaire français avait rattaché aux missions sociales, au titre des coûts indirects, un montant de 117 953 € sur les deux exercices, représentant 5,7 % des emplois en mission sociale. Certains de ces rattachements aux missions sociales (coûts directs ou indirects) ont appelé des reclassements, comme les dépenses d'affranchissement (35 027 € en 2010) qui relèvent des frais de fonctionnement. Par ailleurs, l'association avait rattaché en 2011 aux coûts indirects une provision pour dépréciation de stocks (10 864 €) qui n'a pas sa place en missions sociales, le cadre réglementaire prévoyant une ligne spécifique pour ce type de dotation, qui ne peut être financée par la générosité publique. Ces montants ont été reclassés par la Cour en frais de fonctionnement.

Le rattachement aux missions sociales de certaines charges calculées correspondant à un prorata des frais généraux, des ressources humaines, des locaux (y compris les amortissements), des coûts informatiques et de communication, apparaît discutable. Il en va de même de certaines charges de personnel concernant le siège, à hauteur d'environ 200 000 € pour les deux exercices, rattachées aux missions sociales en fonction du temps passé par chaque personne sur l'urgence Haïti. Cette imputation, s'agissant d'une partie de la rémunération de certains cadres, correspond à des charges qui ne disparaîtraient pas si telle ou telle mission sociale n'était pas réalisée et n'est donc pas conforme aux dispositions du règlement⁷³.

Les coûts indirects rattachés aux missions sociales par UNICEF-France, soit 195 860 € (2 % des missions sociales), correspondent

⁷³ Cf. pour le détail infra, chapitre IV.

notamment à des frais de personnel et à des frais généraux, qui auraient dû être imputés en frais de fonctionnement⁷².

3 - Les frais de collecte et de traitement des dons

a) Imputation sur la totalité des ressources

Tous les organismes contrôlés ont imputé, sur l'ensemble des ressources, des frais de collecte et de traitement des dons, ce qui n'appelle aucune observation de principe dès lors que ces frais ne sont pas spécifiquement financés par les ressources collectées auprès du public.

Le montant des frais ainsi imputés, rapporté au montant des dons reçus (ligne « dons et legs » du tableau des ressources), est toutefois très variable d'un organisme à l'autre, comme l'indique le tableau ci-après.

**Tableau n° 9 : Frais de collecte et de traitement
en % des dons (cumul 2010-2011)⁷³**

en euros	frais de collecte et de traitement	dons reçus du public	frais en % des dons
Action contre la faim	376 154	4 835 249	7,8%
Croix-Rouge	147 395	10 271 940	1,4%
Fondation de France	1 819 872	25 314 676	7,2%
MSF	125 930	2 728 320	4,6%
Secours catholique	44 847	12 534 258	0,4%
Secours populaire	109 535	2 222 514	4,9%
Comité français UNICEF	1 232 100	7 765 038	15,9%

Source : Cour des comptes

La Fondation de France a appliqué un prélèvement forfaitaire (5 € par chèque, 2,5 € par don sur Internet) correspondant au total à 5,95 % au montant des dons ayant donné lieu à traitement, soit un coût nettement plus élevé que pour les fonds « tsunami », où ce pourcentage s'établissait à 1,2 %. La Fondation de France explique cette augmentation par d'importantes réformes qui l'ont conduite à repenser la répartition de ses charges « *dans un souci d'équité vis-à-vis de tous les contributeurs* » ; le nouveau « barème des contributions aux charges communes » modifié en 2010 ayant « *notamment réévalué de manière sensible le coût du traitement des dons, jusqu'alors insuffisamment financé au détriment*

⁷² Cf. pour le détail infra, chapitre IV.

⁷³ Action contre la faim précise que ce moment de frais est afférent à l'ensemble de la collecte de fonds privés. Pour sa part, la Cour n'a pas cherché à distinguer ces frais suivant la nature des fonds collectés (dons des particuliers, des entreprises, subventions, etc.).

d'autres dossiers, comme les legs par exemple ». Il est à noter que le taux indiqué dans le tableau ci-dessus (7,2 %) est plus élevé, car par cohérence avec les autres organismes contrôlés, les frais de collecte sont ici rapportés aux seuls dons reçus des particuliers.

b) Imputation sur la générosité publique

S'agissant de l'imputation de ces frais sur les ressources issues de la générosité publique, qui n'est pas conforme au règlement comptable, les pratiques ont été diverses.

MSF-France et le Secours populaire français n'ont imputé aucun frais de collecte sur les fonds issus de la générosité du public. Action contre la faim a imputé sur la générosité publique un montant de frais de collecte de 368 562 €, uniquement en 2010, représentant 7,2 % du montant cumulé de la collecte des deux exercices. La Fondation de France a imputé le montant de 1 819 872 € indiqué ci-dessus, représentant 7,0 % du total des ressources collectées auprès du public. Le Secours catholique a imputé le montant de 44 847 € indiqué ci-dessus, représentant 0,3 % du total des ressources collectées auprès du public. UNICEF-France a imputé sur les fonds collectés auprès du public, au titre des frais de collecte et de traitement, un total de 821 712 € soit 10,6 % de cette ressource.

III - L'établissement d'un compte d'emploi des ressources

A - Un compte d'emploi spécifique

La réglementation n'impose aux organismes faisant appel à la générosité du public que la présentation et la publication d'un compte d'emploi des ressources global, toutes missions sociales confondues, établi suivant le tableau normé par le règlement comptable n° 2008-12 et intégré dans l'annexe des comptes annuels.

Néanmoins, quand un appel à dons spécifique est réalisé, portant sur un objet plus restreint que la mission sociale générale de l'organisme, et se traduit par un afflux significatif de ressources, l'établissement d'un compte d'emploi des ressources limité aux produits de cet appel spécifique est indispensable pour rendre compte aux donateurs de l'utilisation des fonds collectés et, accessoirement, pour permettre à la Cour d'exercer un contrôle.

Tous les organismes contrôlés ont pris conscience de cette nécessité, notamment depuis l'enquête que la Cour a consacrée à l'emploi des fonds recueillis à la suite du tsunami de 2004, et tous ont établi, spontanément ou à la demande de la Cour, un tel compte d'emploi, que certains ont publié dès 2011 en annexe de leurs comptes annuels 2010.

Action contre la faim et UNICEF-France n'avaient pas spontanément établi de compte d'emploi spécifique « en l'absence de règles précises pour établir un tel document » mais l'ont fait en réponse à la demande de la Cour.

La Croix-Rouge a établi un compte d'emploi qu'elle a utilisé comme outil interne de suivi, sans le publier. Le Secours populaire français a établi un compte d'emploi spécifique sur le modèle de celui utilisé par la Cour dans le cadre des contrôles « tsunami ».

La Fondation de France produit un compte d'emploi spécifique pour toute opération d'urgence pour laquelle le montant de la collecte est supérieur à 500 000 € ; un compte d'emploi des ressources simplifié figure en annexe de ses comptes 2010 et 2011.

MSF-France a publié en annexe de ses comptes annuels 2010 un « état des lieux financiers » indiquant le montant et l'origine de ses ressources et détaillant leur emploi. L'association a indiqué à la Cour qu'en accord avec son commissaire aux comptes, elle avait préféré cette option plutôt que l'établissement d'un compte d'emploi spécifique, les rubriques normées du compte d'emploi des ressources réglementaire étant peu adaptées à l'emploi des ressources pour Haïti car elles auraient conduit à présenter une insuffisance de ressources. Par ailleurs, Médecins sans frontières publie sur son site Internet l'intégralité de son rapport financier annuel (comptes de MSF-France, comptes combinés du groupe MSF-France, rapport du trésorier, états financiers, etc.), de son rapport d'activités, et de son rapport d'activités international (activités de l'ensemble des sections opérationnelles). Chacun de ses documents pour les exercices 2010 et 2011 consacre de larges développements à Haïti. L'association démontre ainsi une grande volonté de transparence financière.

Le Secours catholique a publié un compte d'emploi des ressources pour Haïti en annexe de ses rapports financiers sur les comptes 2010 et 2011 ; ce document a été établi suivant des règles générales relatives à l'affectation des ressources collectées auprès du public et des règles particulières applicables aux situations de catastrophe exceptionnelle, comme l'affectation des produits financiers et la non imputation de frais de fonctionnement ; ces règles sont exposées dans les rapports financiers.

La Cour considère qu'il s'agit d'une bonne pratique en matière de transparence.

B - La classification comptable des ressources

Le règlement comptable n° 2008-12 identifie quatre types de produits (hors produits calculés) :

- les « ressources collectées auprès du public » qui comprennent les dons et legs ainsi que les « autres produits liés à l'appel à la générosité du public » ; seul ce premier sous-ensemble est repris dans la colonne 4 du modèle de compte d'emploi des ressources qui recense les ressources collectées auprès du public ;
- les « autres fonds privés » définis comme des « subventions d'entreprises, d'associations, de fondations... » ;
- les « subventions et autres concours publics » qui sont « des financements obtenus auprès des organismes internationaux, de l'Union européenne, de l'Etat, des collectivités locales, de la sécurité sociale » ;
- les « autres produits », dont les produits financiers.

Les versements effectués par les entreprises, issus ou non de conventions de mécénat, relèvent ainsi, suivant la nouvelle nomenclature comptable, des « autres fonds privés ». La Cour a ainsi reclassé des montants que la Fondation de France, le Secours catholique et le Secours populaire français avaient comptabilisés comme des « dons » car ils avaient été versés en dehors de toute convention. Avant l'intervention du nouveau règlement comptable, la Cour avait déjà eu l'occasion de préciser que les « dons des entreprises » relevaient de la catégorie des ressources issues de la recherche de fonds, mais non des ressources apportées par la générosité publique, limitées aux dons et libéralités⁷⁴.

Par ailleurs, MSF-France comptabilise comme des produits de la générosité du public les ressources collectées par d'autres sections de MSF et incluses dans les comptes combinés de MSF-France. Bien que cette présentation soit compréhensible du fait de l'organisation particulière du mouvement MSF (cf. chapitre IV), ces ressources relèvent des « autres fonds privés » (subventions d'associations, fondations et autres organismes privés) suivant la nomenclature du CER réglementaire ; elles ont été reclassées, par convention, en « ressources propres » dans le compte d'emploi spécifique en Haïti présenté ci-après.

⁷⁴ « La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique », octobre 2007, p. 18.

Il en va de même, mais pour des montants bien moindres, des dons collectés à l'étranger par les autres structures du réseau d'Action contre la faim.

Le cadre réglementaire comptabilise les produits financiers dans les « autres produits », hors du champ des ressources issues de la générosité du public. Toutefois, dans le cas particulier d'une collecte affectée représentant, en l'espèce, une proportion significative des ressources collectées auprès du public, ces produits financiers doivent abonder les ressources affectées à cette mission sociale spécifique. Dans les comptes d'emploi publiés ci-après, les produits financiers sont donc intégrés aux ressources collectées auprès du public. Tous les organismes ayant enregistré des produits financiers ont suivi cette règle.

Dans le cas de MSF-France, l'association explique, à juste titre, l'absence d'imputation de produits financiers par le fait que ses dépenses pour le seul mois de janvier 2010 ont été supérieures au total des ressources collectées pour Haïti (hors fonds collectés par les autres sections MSF). S'agissant d'UNICEF-France, l'association justifie l'absence de produits financiers par le fait que les versements à l'UNICEF sont intervenus plus rapidement que dans le cadre d'une collecte normale et, pour les premiers, en avance sur la collecte.

C - Les comptes d'emploi publiés par la Cour

Deux tableaux sont publiés pour chaque organisme.

Le premier indique le montant de l'ensemble des ressources collectées ou affectées pour Haïti, quelle que soit leur origine :

- ressources collectées auprès du public (dons et autres produits liés à l'appel, auxquels la Cour ajoute les produits financiers, pour les raisons précédemment exposées) ;
- autres ressources privées (provenant de personnes morales : entreprises ou autres ONG) ;
- subventions publiques ;
- ressources propres.

A ces ressources annuelles s'ajoute pour 2011 le solde des ressources collectées en 2010 et non utilisées sur l'exercice, disponibles en début d'exercice 2011. La partie supérieure du tableau indique l'affectation de ces ressources aux types d'emploi :

- missions sociales, coûts directs et coûts indirects étant distingués ;
- frais de recherche et de traitement des dons ;

- frais de fonctionnement ;
- engagements à réaliser, correspondant aux sommes collectées non utilisées sur l'exercice.

A ce premier tableau, s'ajoute un compte d'emploi des ressources au sens de la loi de 1991, exposant l'emploi des seules ressources issues de la générosité du public. La Cour présente en haut de ce tableau les seuls emplois en mission sociale, n'ayant pas constaté dans les appels à dons qu'une information ait été donnée sur la possibilité d'employer les dons à un autre objet. Le solde éventuel entre les ressources issues de la générosité publique et les emplois correspondant à la mission sociale apparaît dans la partie inférieure du tableau.

Les chiffres présentés dans ces deux tableaux ont pu faire l'objet de retraitements par la Cour, qui, dans ce cas, sont mentionnés.

La Cour n'a pas établi de compte d'emploi consolidé sur les sept organismes qu'elle a contrôlés ; un tel exercice aurait été artificiel du fait de l'hétérogénéité des situations.

IV - L'information des donateurs

A - Des supports d'information diversifiés

Les éléments publiés lors de la reddition des comptes annuels (rapport financier, rapport d'activité, présentation d'un compte d'emploi des ressources) ne dispensent pas d'informer en cours d'année les donateurs de l'état d'avancement de leurs projets et de la situation sur le terrain. De fait, tous les organismes contrôlés ont diffusé régulièrement des comptes rendus de leur action, cette communication étant généralement l'occasion de renouveler un appel à dons. Deux grands types de vecteurs d'information ont été utilisés.

1 - Les sites Internet

Pour la Fondation de France, le principal vecteur d'information a été le site Internet. Une rubrique particulière y a été créée dès le 5 février 2010. Elle comprend notamment la liste actualisée de tous les projets financés, une fiche de synthèse de chaque projet soutenu, une cartographie, de courtes vidéos présentent les projets et les restitutions des missions ; une sous-rubrique regroupe des interviews de Haïtiens. Par la diversité des supports et des intervenants qu'elle propose (fiches, tableaux récapitulatifs, photographies, vidéos, interview de membres de la

Fondation, de personnalités haïtiennes, d'acteurs de terrain), la rubrique du site consacrée à « Solidarité Haïti » offre des points de vue diversifiés sur le contexte haïtien et les projets mis en œuvre.

MSF-France a également publié très régulièrement sur son site Internet des articles et des vidéos concernant notamment l'évolution de l'épidémie de choléra, les réalisations de l'association et des témoignages.

Le site de la Croix-Rouge a fourni des informations régulières et complètes comportant des interviews, vidéos, photographies et récits ainsi que l'utilisation des sommes collectées. Par ce moyen, les donateurs ont notamment été informés du montant du prélèvement effectué sur les dons pour couvrir les frais de gestion.

Action contre la faim et UNICEF-France ont présenté sur leur site Internet les informations communiquées par ailleurs aux donateurs par voie de publication ou de communiqués de presse.

Le site du Secours catholique a publié plus d'une centaine d'articles sur la situation en Haïti entre janvier 2010 et janvier 2012, appelant aux dons dès le 13 janvier 2010, donnant ensuite des informations sur la situation sur place et sur les actions réalisées. Ces articles reprenaient également les dossiers de la revue « Messages ».

Le site du Secours populaire français a régulièrement présenté les actions de l'association tout au long des années 2010 et 2011. Le site de l'Association nationale permet d'accéder aux sites propres de quelques régions et des fédérations, mais, de manière générale, les sites des structures fédérées impliquées dans le pilotage des actions ont diffusé une information mettant davantage l'accent sur les bénéficiaires et la bonne réalisation des constructions que sur l'information financière.

2 - Les autres supports d'information

Le second vecteur d'information classiquement utilisé par les organisations non gouvernementales (ONG) est la publication régulière d'un magazine destiné aux donateurs : « Interventions » pour Action contre la faim, le « Journal des donateurs » pour la Croix-Rouge, « Infos » pour MSF-France, « Messages » pour le Secours catholique, « Convergence » pour le Secours populaire français, « Les enfants du monde » pour UNICEF-France.

Action contre la faim a régulièrement rendu compte à ses donateurs par des bilans d'étape sous forme de dossier de presse et dans son magazine trimestriel des donateurs. Dans le dossier de presse d'avril 2010 : « Haïti : bilan 3 mois après le séisme. Poursuivre les actions d'urgence et participer au relèvement économique, social et

psychologique » Action contre la faim a affiché sa volonté d'inscrire ses actions sur le moyen et long terme et décrit avec précision ses axes d'intervention pour l'avenir.

La Fondation de France a effectué plusieurs envois spécifiques aux donateurs : trois lettres d'informations ont été expédiées sous format papier à environ 288 000 donateurs pour Haïti (juillet 2010, octobre 2010, janvier 2011) ; ces lettres ne rendent compte que de l'opération Haïti. D'autres documents ont été envoyés aux donateurs et ont fait référence en Haïti : journaux, lettres d'information diffusées par courriel.

La communication de MSF-France a été riche et constante, sous la forme d'envois postaux spécifiques ou inclus dans le magazine mensuel, de mailings, de communiqués de presse, d'articles s'appuyant généralement sur des témoignages issus du terrain, et de dossiers.

La revue « Messages » du Secours catholique a consacré plusieurs dossiers spéciaux de plusieurs pages à Haïti, dès le numéro de février 2010, puis en juin 2010 pour un bilan de l'action d'urgence (sous forme de supplément), en janvier 2011 sur le défi de la reconstruction un an après la catastrophe, et en janvier 2012 sur les progrès de la reconstruction.

Le mensuel « Convergence » du Secours populaire français évoque la catastrophe en Haïti à partir de février 2010. Le magazine de mars 2010 présente également Haïti en page de garde et consacre trois pages d'articles au séisme. A partir d'avril 2010, la plupart des numéros font référence à la catastrophe à l'occasion des missions diligentées sur place ou en fonction de l'état d'avancement des actions post-urgence de reconstruction ou en matière de santé.

UNICEF-France a régulièrement informé ses donateurs et plus généralement le public sur la situation en Haïti et sur l'action de l'UNICEF, par voie de mailings, de communiqués de presse ou d'articles s'appuyant souvent sur des témoignages de terrain.

B - Les bilans édités par les organismes : un degré inégal d'information financière

Le cahier spécial Haïti publié par Action contre la faim en juin 2010 communique un premier bilan financier au 31 mars 2010 dans lequel l'association précise à ses donateurs que *« cette enveloppe budgétaire sera consacrée en partie à la première phase d'urgence (soit jusqu'à juillet) mais aussi et surtout à des projets à plus long terme qui vont s'étaler sur plusieurs années (relocalisation des sinistrés, reconstruction...) »*. Le dossier de presse de janvier 2011 : « Haïti : le

bilan 1 an après » est un document d'une quinzaine de pages très complet de mise en perspective (données quantitatives et financières, orientations philosophiques), où est évoquée l'épidémie de choléra et relancé l'appel à dons pour Haïti. D'autres numéros spéciaux ont été publiés en décembre 2010 et janvier 2012.

La Croix-Rouge a présenté des tableaux d'ensemble des ressources et des emplois en Haïti dans des tirés à part « Agir ensemble » publiés 6 mois puis 1 an après le séisme. Mais ces données devaient être complétées par une recherche sur le site Internet de l'organisme pour obtenir plus de détails sur les programmes auxquels les dons avaient contribué. Les frais de gestion prélevés étaient signalés dans ces dossiers. La Croix-Rouge a également publié des bilans un an et deux ans après le séisme, présentant l'ensemble de ses activités en Haïti, et complétés par les publications mises en ligne aux mêmes moments.

Les plaquettes bilan aux 31 décembre 2010 et 2011, envoyées aux collectivités locales et aux « grands donateurs » par la Fondation de France, présentent une fiche d'avancement par projet financé ainsi qu'une synthèse de l'ensemble du programme mis en œuvre. Conformément à la recommandation faite par la Cour à l'occasion du contrôle « tsunami », la Fondation a distingué dans sa communication les montants engagés et les dépenses réelles des organismes.

MSF-France a publié deux dossiers, l'un le 8 juillet 2010, de 35 pages, intitulé « Réponse d'urgence après le séisme en Haïti : choix opérationnels, obstacles, activités et finances » et le second le 11 janvier 2011, « Rapport Haïti, un an après ». L'ensemble de ces documents apparaît clair et pédagogique et intègre les éléments financiers devant être portés à la connaissance des donateurs. Ces informations portent toutefois sur l'emploi de tous les fonds gérés par MSF France et non sur les seuls produits de la générosité publique collectés par l'association.

Le Secours catholique a publié deux documents spéciaux de quatre pages rappelant l'historique de sa présence dans le pays, les actions menées et les priorités. Le dossier (« Haïti un an après le séisme ») de janvier 2011 présente un bilan chiffré de l'action d'urgence du réseau Caritas : il signale que 37,4 M€ ont été dépensés pendant la phase d'urgence. Des données plus précises sont communiquées en ce qui concerne les projets du Secours catholique en Haïti (produit de la collecte, sommes engagées en 2010, en distinguant urgence, reconstruction et soutien des partenaires sur le terrain). Le document de janvier 2012 (« 2 ans après : l'espoir renaît »), ne contient que deux chiffres (15,05 M€ collectés et 7,49 M€ engagés en deux ans).

Le Secours populaire français a édité un bilan provisoire un an après le séisme (en décembre 2010) présentant le montant total des sommes collectées et indiquant que 30 % des fonds collectés avaient été engagés, avec une répartition entre actions d'urgence (57 %) et projets de long terme (43 %). Un supplément « Spécial séisme en Haïti » a été adressé à tous les donateurs financiers en janvier 2012. Il décrit les actions d'urgence et de post urgence mais ne fournit pas les éléments financiers propres à chaque action. Ce supplément, qui indique le montant global des sommes collectées, affirme que « les trois-quarts des fonds collectés ont été engagés (état à la fin novembre 2011) en faveur des personnes sinistrées, en particulier les enfants, après le tremblement de terre ». Cette présentation n'est pas conforme à la réalité puisque seulement 57 % des ressources affectées avaient effectivement été utilisées au 31 décembre 2011. Comme l'a Cour l'a déjà rappelé au Secours populaire français, les montants des missions sociales effectuées et des engagements à réaliser ne doivent en aucun cas être cumulés.

Les deux rapports de bilan publiés un an et deux ans après le séisme par UNICEF-France sont des publications éditées par le siège. Les contributions « ciblées » apportées à l'UNICEF par le comité français, pour lesquelles il a choisi le programme et dont il est le seul contributeur, n'ont pas donné lieu à une communication spécifique auprès des donateurs. De façon générale, le comité français rend compte de l'action globale de l'UNICEF en Haïti et non d'actions spécifiques que les donateurs français financeraient directement.

CONCLUSION

En rappelant les modalités d'emploi des ressources issues d'une collecte affectée, la Cour applique le principe à valeur législative de la conformité aux objectifs de l'appel, donc du respect de l'intention du donateur. Cependant, contrairement au principe ancien et constamment rappelé de non imputation de frais de fonctionnement, la règle de non imputation de frais de recherche de fonds n'a été explicitement publiée qu'en janvier 2011 dans le cadre du second rapport sur les fonds « tsunami », soit un an après l'appel à dons pour Haïti. En conséquence les avis sur les comptes d'emploi ne prononcent aucune réserve au titre des exercices 2010 et 2011 s'agissant de l'imputation des frais de recherche de fonds (cf. infra, chapitre IV).

La Cour constate, par ailleurs, que tous les organismes ont cherché à informer les donateurs de l'utilisation des fonds collectés, mais que les informations communiquées sont d'une richesse inégale s'agissant des données financières.

Chapitre III

L'organisation, le pilotage et la réalisation des projets

I - La stratégie d'intervention et le pilotage des projets

Au cours de son enquête, et en particulier lors de la mission effectuée en Haïti en avril 2012, la Cour s'est intéressée à la façon dont les différents organismes contrôlés ont défini et suivi les actions qu'ils ont lancées ou soutenues.

A - Des organismes déjà présents en Haïti

Beaucoup d'organisations étaient présentes en Haïti depuis longtemps à tel point qu'on a pu parler à propos de ce pays de « république des ONG ». La plupart des organismes contrôlés lors de l'enquête de la Cour intervenaient en Haïti depuis de nombreuses années et disposaient, soit de partenaires avec qui les relations étaient étroites, soit d'équipes sur place. Cette connaissance du pays et de ses besoins a été un facteur déterminant de la rapidité et de la pertinence de leur intervention.

Action contre la faim conduit depuis 1985 des actions en Haïti, essentiellement en dehors de Port-au-Prince, notamment dans la région de l'Artibonite. Elle disposait au moment du séisme d'équipes sur place et d'un bureau de coordination à Port-au-Prince.

La Croix-Rouge française, installée de longue date en Haïti, a développé une coopération opérationnelle avec la Croix-Rouge haïtienne depuis 1994. Elle vise à développer les capacités d'intervention de cette dernière dans l'assistance des populations en cas d'urgence, leur stabilisation et leur réinstallation en phase de post-urgence ainsi que dans le développement des communautés d'habitants par l'amélioration de leur accès aux services de base (eau et assainissement en particulier).

La Fondation de France n'intervenait pas jusque-là en Haïti ; elle a choisi d'aider des ONG déjà présentes ou des organismes haïtiens.

La section française de Médecins sans frontières est implantée en Haïti depuis 1991. Elle a d'abord développé un soutien à des structures de santé en dehors de Port-au-Prince, puis s'est concentrée sur des activités d'approvisionnement en eau, d'accès à l'assainissement et à l'amélioration de l'hygiène dans les bidonvilles de Port-au-Prince. MSF a renforcé sa présence en 2004 à la suite des inondations provoquées par le cyclone tropical Jeanne. Elle gère notamment l'hôpital de la Trinité, structure de 75 lits dans l'agglomération de Port-au-Prince, comportant un service d'urgence et un service d'accueil et de traitement des grands brûlés, qui s'est effondré lors du séisme.

Présent en Haïti depuis 1964, le Secours catholique y intervient essentiellement dans le domaine du développement rural (agriculture, santé) et de la promotion des droits fondamentaux. Il soutient les initiatives génératrices de revenus et permettant l'accès aux services de base, portées par les communautés paysannes. Outre un partenariat de longue date avec Caritas Haïti, il est engagé depuis 2008 auprès de la Commission épiscopale Justice et Paix et de la Plate-forme haïtienne pour un développement alternatif (PAPDA). Il ne disposait cependant pas de délégation locale sur place.

Le Secours populaire français apporte depuis les années 1980 un soutien à différents organismes haïtiens. Il a en particulier noué un partenariat avec Concert Action, qui effectue des actions de développement économique et d'accès aux services (santé, éducation) en milieu rural.

UNICEF-France n'intervient pas directement en Haïti ; c'est la structure internationale, UNICEF, qui, avec les ressources qui lui sont allouées par les comités nationaux et les contributions volontaires des gouvernements, soutient des programmes portant sur la protection de l'enfance, la nutrition, l'éducation, la santé depuis une trentaine d'années.

B - Des modalités d'intervention variées

A l'image de la diversité des organisations humanitaires, les organismes contrôlés se caractérisent par des modalités et des domaines d'action différents. Ils peuvent être opérateurs directs et intervenir de manière autonome ou dans le cadre d'un réseau. Ils peuvent être bailleurs de fonds et soutenir d'autres organisations non gouvernementales (ONG) françaises, ou des partenaires locaux. Il faut noter le cas particulier d'UNICEF-France, simple redistributeur de l'argent collecté vers l'organisation internationale dont dépend le comité français.

1 - Action contre la faim, la Croix-Rouge française, MSF-France ont conduit leurs interventions avec leur personnel propre

Avant le séisme, Action contre la faim se consacrait surtout à des actions en milieu rural. L'organisation a dépêché une équipe d'urgence dès le 13 janvier 2010 ; elle a renforcé son encadrement et mobilisé des moyens en personnel très importants : 70 expatriés et 776 personnels locaux au cours de l'année 2010, ces chiffres ayant diminué ensuite.

La Croix-Rouge française a déployé ses équipes d'intervention dans un cadre coordonné par le mouvement Croix-Rouge au niveau international, qui a mobilisé une trentaine de comités nationaux. Dès le lendemain du séisme, la Fédération internationale de la Croix-Rouge (FICR) a mobilisé ses équipes « FACT » (*Field Assistance Coordination Team*), afin d'effectuer une première évaluation des besoins dans le but de solliciter les sociétés nationales ayant des équipes adaptées aux urgences. Les premiers avions affrétés sont partis le 14 janvier et la distribution de médicaments et de matériel médical a pu commencer dès le lendemain. Dans cette phase d'urgence, la Croix-Rouge française a déployé à partir de la mi-janvier plusieurs équipes, mobilisant au total une centaine de personnes.

MSF-France est intervenue aux côtés d'autres associations MSF (Belgique, Espagne, Pays-Bas, Suisse), mais de manière distincte. Elle s'est investie pendant la phase d'urgence sur la prise en charge chirurgicale des blessés graves, l'accès aux soins de première nécessité, et l'accompagnement des familles en difficulté. Elle s'est engagée ensuite dans la lutte contre le choléra et a mis en place et fait fonctionner une structure hospitalière permanente.

2 - La Fondation de France, le Secours catholique et le Secours populaire français ont soutenu des projets portés par d'autres organismes

La Fondation de France a dépêché une mission d'expertise sur place le 15 janvier 2010 et s'est dotée d'un comité spécialisé « Solidarité Haïti », qui a défini dès le 21 janvier la stratégie d'intervention. La Fondation a choisi de soutenir des projets portés par des organisations non gouvernementales (ONG) françaises déjà présentes en Haïti ou des associations haïtiennes. Elle a décidé de limiter au quart de ses moyens ce qui irait à la phase d'urgence, de façon à pouvoir répondre aux besoins dans les domaines de la reconstruction et de l'aide au développement en milieu urbain et rural. Par ailleurs, dans un souci de proximité avec les besoins du terrain, la Fondation a mis en place des « fonds d'initiative locale », pour soutenir des actions de dimension plus modeste, engagées par des groupements de paysans, des comités d'habitants, des associations culturelles, des petites entreprises. Cinquante-trois ONG différentes ont été soutenues au cours des exercices 2010 et 2011, dont trois ONG haïtiennes ; une centaine de projets locaux ont été accompagnés dans le cadre des fonds d'initiative locale.

Le Secours catholique s'est inscrit dans les procédures d'intervention de *Caritas Internationalis*. Il a participé à la mission d'expertise que la confédération a conduite au cours de la deuxième quinzaine de janvier 2010 pour définir l'appui technique à apporter à Caritas Haïti. Pour les deux exercices 2010 et 2011, le Secours catholique a soutenu 25 projets, portés soit par des organisations non gouvernementales françaises ou haïtiennes, soit par des services de l'Eglise d'Haïti, et en particulier : Agronomes et Vétérinaires sans frontières, Inter-Aide, Caritas Haïti, Caritas Suisse et Caritas Autriche, des organisations haïtiennes, telles le Foyer Maurice Sixto, le Réseau national de défense des droits humains, la Plate-forme de plaidoyer pour un développement alternatif.

Le Secours populaire français travaille systématiquement avec des partenaires français ou locaux pour mener à bien ses projets de solidarité à l'étranger. A travers l'action de l'association nationale ou de ses structures fédérées, il a soutenu différentes associations dont Concert Action, la Congrégation des Petits Frères de Sainte Thérèse, Action contre l'enfance maltraitée, Enfants soleil Haïti, etc.

3 - Le cas particulier de l'UNICEF

Les interventions ont été conduites par l'organisation internationale, à laquelle le comité français a reversé les fonds collectés. En réponse au séisme, l'action de l'UNICEF s'est déployée à la fois dans les phases d'urgence, de reconstruction et d'organisation d'un meilleur système de protection de l'enfance. Par ailleurs, la situation d'agence de l'ONU de l'UNICEF a contribué à lui donner un rôle de direction de plusieurs clusters, dont celles consacrées à l'éducation, la nutrition, l'eau, la protection et la santé.

II - La diversité des actions engagées

Les exemples présentés illustrent, sans viser l'exhaustivité, la nature et de la diversité des dépenses classées au sein de la rubrique « Missions sociales » du compte d'emploi des ressources tenu par les organismes. Ces dépenses ont fait l'objet d'un examen sur pièces et sur place, qui, s'il ne peut garantir contre la totalité des risques encourus dans le contexte haïtien, a permis de s'assurer de la réalité des actions financées et des efforts des organismes pour les conduire.

Les actions présentées s'inscrivent dans les différents champs d'intervention des organismes contrôlés, allant de l'urgence à la reconstruction et au développement ».

A - L'urgence

1 - La mise en place de programmes « Argent contre travail »

Les programmes « Argent contre travail » (ou « *Cash for Works* ») sont un des outils des acteurs humanitaires en phase d'urgence et de post urgence. Il s'agit d'aider les familles sinistrées en leur apportant un revenu immédiat et de contribuer aux efforts de réhabilitation. Après le séisme, ces programmes se sont rapidement substitués aux distributions alimentaires gratuites, qui perturbent l'économie locale. Ils auraient eu au moins 500 000 bénéficiaires en 2010⁷⁵.

Dans le dossier déposé dès le 16 janvier 2010, auprès de la Fondation de France, et que celle-ci a soutenu à hauteur d'1,6 M€, Action

⁷⁵ Source : rapport d'évaluation des actions humanitaires soutenues par la direction générale de l'aide humanitaire de la commission européenne (DG ECHO) en Haïti, groupe urgence réhabilitation développement (URG), avril 2011.

contre la faim s'est positionné, parallèlement à la réponse aux besoins immédiats d'accès aux biens de première nécessité, sur le soutien aux tâches de déblaiement des voies publiques, dans le cadre d'activités « Argent contre travail » qui ont été également organisées par beaucoup d'autres organisations, comme par exemple la Croix-Rouge pour la construction d'abris provisoires ou le rétablissement de l'accès à l'eau, ACTED, avec le soutien de la Fondation de France, ou encore le Secours catholique.

L'intervention d'Action contre la faim à Port-au-Prince dans le cadre d'un programme « Argent contre travail »

En lien avec la direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA), et « *le cluster* » (groupe de coordination) chargé de ce programme, Action contre la faim a identifié plusieurs zones d'intervention possibles dans l'agglomération de Port-au-Prince et s'est concentrée sur un quartier ne bénéficiant pas du concours d'autres ONG. Le montant des paiements a été défini par la DINEPA et s'est élevé à 4 € par jour et par personne pendant une durée de quinze jours maximum, de façon à assurer une rotation des bénéficiaires. Le choix des bénéficiaires s'est fait à travers des critères de vulnérabilité des personnes et leur identification à travers des comités de quartiers regroupant les habitants. Ces comités sont des structures associatives reconnues par les autorités haïtiennes, participant au développement local et à la cohésion des quartiers. Outre le choix des bénéficiaires, le travail avec ces comités a porté sur la sensibilisation de la population à la mise en œuvre des projets, la gestion des tensions, la sécurité des équipes de l'association et le transfert des activités à la fin de leur financement.

Le lancement du projet a débuté un mois après le séisme. Après un accueil de départ favorable, le déroulement du projet a été mis en difficulté par des personnes n'ayant pas été retenues sur le chantier et des soupçons de clientélisme dans le choix, par les comités de quartier, des bénéficiaires. Cette évolution a conduit Action contre la faim à ne reconduire les travaux engagés qu'en cas de bon déroulement du chantier et de la sélection des bénéficiaires.

Le rapport final produit par Action contre la faim fait état de 11 000 personnes bénéficiaires. Il souligne l'amélioration des conditions d'existence des familles concernées (la rémunération des travailleurs pendant 15 jours, soit 60 €, permettant de couvrir l'achat des produits de première nécessité pendant un mois), la participation à l'évacuation des gravats et des effets positifs en termes de dynamisation de la vie du quartier, de cohésion sociale, de relance économique et de dignité humaine.

2 - La distribution de biens de première nécessité

Mobilisant ses équipes dans les zones qui lui étaient assignées, la Croix-Rouge française a pris en charge, outre la distribution de 700 tentes et 1 000 bâches pour abri et de matériel de première nécessité, l'alimentation en eau potable de plusieurs camps par des camions citerne qui ont continué leurs rotations plusieurs mois.

MSF-France a mené des actions pour améliorer les conditions de vie des déplacés. Près de 6 000 familles ont reçu des paquets contenant couvertures, récipients, matériel d'hygiène et de cuisine. Plus de 11 000 tentes et 13 200 paquets de matériel (couvertures, moustiquaires, ustensiles d'hygiène et de cuisine) ont été distribués, en priorité au personnel national qui travaillait pour MSF et qui était devenu sans-abri après le tremblement de terre, aux patients quittant l'hôpital et à des familles déplacées. Des latrines ont été construites (147) et un approvisionnement en eau potable a été assuré pour les familles à Fort National et Solino (60 mètres cubes d'eau par jour).

Caritas Internationalis a établi un premier programme d'urgence de 19,5 M€, concernant notamment la distribution d'aide alimentaire, l'accès aux soins, l'accès à l'eau, la distribution de tentes, de bâches plastiques et de kits (hygiène, cuisine). Le Secours catholique a contribué à la définition de ce programme et à sa mise en œuvre par un soutien financier de 700 000 €, puis de 250 000 € supplémentaires provenant de la Fondation de France.

Parmi les projets financés par cette dernière au titre de l'urgence (18 projets pour un total de 8,3 M€) peut également être cité le financement accordé à ACTED (0,5 M€ notamment pour la distribution de nourriture, de biens non alimentaires, l'approvisionnement en eau et l'assainissement).

Le Secours populaire français a notamment mis en place des aides alimentaires (distribution de repas), distribué des abris temporaires, installé des structures toilées. Les dépenses engagées au titre des actions d'urgence ont atteint 0,53 M€ dont 40 % de dépenses sur le terrain. S'y sont ajoutés 60 405 € de dépenses engagées par les structures fédérées. Par ailleurs, l'association valorise à un peu plus de 200 000 € le matériel et les produits envoyés en Haïti.

3 - La prise en charge des blessés

L'hôpital de la Trinité géré par MSF-France depuis 2006 s'est effondré lors du séisme, mais les équipes médicales en place ont néanmoins pu porter un premier secours aux blessés autour des ruines de

l'hôpital. Devant l'ampleur des dégâts, la mise en place d'une structure sous tentes gonflables⁷⁶ a immédiatement été envisagée, pour restaurer rapidement une bonne qualité de prise en charge chirurgicale et médicale mais aussi pour répondre aux craintes de la population face aux risques d'effondrement des bâtiments « en dur ». Ainsi a été mis en place l'hôpital Saint Louis (250 lits), comprenant trois blocs opératoires, dont l'un, spécifiquement conçu pour prendre en charge les grands brûlés, a été opérationnel dès la semaine suivant le séisme. A partir de cette date jusqu'à mi-avril 2010, 1 900 interventions chirurgicales lourdes ont été effectuées dans cet hôpital, grâce à la mobilisation d'urgentistes et de chirurgiens venus soutenir les équipes locales.

Peut également être cité le financement accordé à Handicap international par la Fondation de France (2 M€, notamment pour l'assistance aux personnes blessées et la prise en charge des soins post opératoires et de réadaptation).

B - La santé

Compte tenu de l'ampleur des besoins, une table sectorielle « santé » a été réunie dès la mi-janvier et a recueilli l'inscription de plus de 300 acteurs de toutes tailles et d'expériences diverses. Toutefois, aucune institution haïtienne ou internationale ne semble avoir été en mesure de coordonner l'aide médicale d'urgence pendant les jours qui ont suivi le séisme. Ainsi, le ministère de la santé et de la population (MSPP) ne décomptait plus fin février 2010 que 12 acteurs de santé susceptibles de s'investir pendant une période supérieure à six mois ; aucune action coordonnée ne paraît avoir été mise en œuvre jusqu'au printemps 2010. La coordination s'est établie sous forme de relations bilatérales et de coopérations informelles avec les acteurs principaux, essentiellement MSF, Handicap International, Action contre la faim, le mouvement Croix-Rouge, Partner in Health, l'OMS et l'UNICEF.

1 - L'accès aux soins de santé primaires

Des centres de santé ont été ouverts par MSF-France sur différents sites de Port-au-Prince, avec l'accord du ministère de la santé et de la population (MSPP) ainsi que des autorités communales, et un service d'hospitalisation médicale sous tente a été ouvert mi-avril 2010 sur le site de Saint-Louis de Gonzague, en complément de l'hôpital d'urgence gonflable. MSF-France a également mis en place des postes de consultations externes pour assurer l'accès aux soins, notamment des

⁷⁶ Tentes antisismiques conçues en Italie pour faire face aux situations d'urgence.

personnes déplacées vivant dans des conditions très précaires. Les activités médicales sur ces sites comprennent le suivi des grossesses, le soutien psychologique, la prise en charge des victimes de violences sexuelles et des séances de vaccination.

60 % des infrastructures sanitaires du pays ayant été détruites complètement ou partiellement et 15 % de leur personnel étant décédé⁷⁷, Médecins sans frontières s'est aussi penchée sur les besoins médicaux (non chirurgicaux) des habitants des quartiers défavorisés les plus détruits par le séisme.

Les interventions de la Croix-Rouge française en matière de santé ont commencé dès la phase d'urgence avec la mise en place d'un dispensaire et l'appui à la réouverture de centres de santé locaux.

Le Secours populaire français en partenariat avec l'association haïtienne Concert Action a apporté son soutien au fonctionnement, à l'équipement et à l'approvisionnement en produits médicaux du centre de santé des Palmes, dans le cadre d'un programme global d'appui aux communautés de la région des Palmes et de Delatte (83 100 €).

2 - La reconstruction de structures hospitalières

MSF a engagé des moyens importants pour la reconstruction de structures hospitalières. Quatre sections du mouvement (Belgique, Suisse, Pays-Bas et France) ont décidé de construire chacune un hôpital. Ces quatre hôpitaux prennent en charge le tiers des habitants de la région de Port-au-Prince. La localisation des hôpitaux (Léogane, Tabarre, Delmas et Drouillard) a été décidée avec le ministère haïtien de la santé publique et de la population (MSPP), en tenant compte de la carte sanitaire du pays. La construction en conteneurs modulables résistants aux secousses a été choisie par l'ensemble des sections.

L'hôpital de Drouillard construit par MSF-France a ouvert le 9 mai 2011 dans un quartier situé au nord-ouest de la capitale. La nouvelle structure (208 lits) a pris le relais de l'hôpital provisoire qui fonctionnait depuis janvier 2010 sous des tentes gonflables. Les équipes traitent les urgences médicales et chirurgicales avec une prise en charge spécialisée des urgences orthopédiques et des grands brûlés, en particulier des enfants victimes d'accidents domestiques. Un suivi en physiothérapie et en santé mentale est en outre assuré.

⁷⁷ Selon le ministère de la santé publique et de la population haïtien.

3 - La réponse à l'épidémie de choléra

L'épidémie de choléra, déclarée à partir d'octobre 2010, a frappé environ 250 000 personnes au cours des quatre premiers mois (novembre 2010 à février 2011). Ni les autorités haïtiennes, ni la communauté internationale humanitaire en Haïti n'étaient préparées à la gestion d'une telle épidémie. La mobilisation a été lente à s'organiser, la plupart des acteurs étant basés à Port-au-Prince et ne disposant pas des moyens humains, matériels et financiers pour répondre rapidement aux urgences.

Médecins sans frontières (MSF) a apporté son soutien aux structures publiques pour la prise en charge des malades et a également ouvert ses propres centres de traitement, dans neuf des dix départements que compte Haïti. La rareté des structures de santé, les difficultés d'accès et la dispersion démographique ont compliqué la réponse en milieu rural, où la mortalité a été supérieure. Les interventions en milieu urbain ont été moins difficiles à mettre en place en raison d'une plus grande disponibilité en personnel médical, d'un meilleur réseau d'information et de facilités d'approvisionnement. La plus grande difficulté était de gérer le nombre des malades.

Le bilan national officiel en septembre 2012 (source : ministère haïtien de la santé publique et de la population, MSPP) était de 595 932 patients atteints et 7 568 morts. Sur les deux années 2010 et 2011, environ 170 000 patients (33 %) ont été traités par MSF dont 67 000 à Port-au-Prince, avec un taux de mortalité de 0,8 %. MSF-France a traité à elle seule 45 000 cas. Le coût global pour les différentes sections de MSF de la prise en charge du choléra pour 2010 et 2011 est évalué à 32,4 M€, dont 6,5 M€ à la charge de MSF-France.

Le Secours catholique a appuyé notamment les projets conduits par l'ONG humanitaire française Inter Aide, présente en Haïti depuis 1983, visant à lutter contre le choléra et à améliorer durablement l'hygiène et l'assainissement par des actions de sensibilisation et de formation touchant la population de plusieurs communes, soit :

- 61 000 habitants de localités isolées de la chaîne des Cahos (Artibonite), pour un budget total de 536 000 €, dont 292 000 € apportés par le Secours catholique ;
- 10 380 habitants de Juanaria (Hinche), pour un budget de 70 000 € entièrement financé par le Secours catholique.

C - Le relogement

Le nombre de personnes ayant quitté leur maison à la suite du séisme est estimé à plus de 2 millions. Un million et demi de sinistrés se sont regroupés dans des camps de toile, souvent composés non pas de tentes mais de simples bâches, posées sur des piquets sommaires.

Compte tenu des risques d'exposition aux cyclones, de la promiscuité et des questions de sécurité dans les camps, le programme abris (« Shelters») a consisté à implanter, là où du terrain était disponible, ou sur des parcelles dont les maisons étaient trop endommagées pour être réhabilitées, des abris préfabriqués de construction très légère, d'une surface de 18 m², posés sur une dalle bétonnée. A l'échelle d'Haïti, un objectif de 118 000 abris a été défini, le mouvement Croix-Rouge – Croissant Rouge ayant construit environ 30 000 logements de cette nature, dont plus de 2 300 ont été réalisés par la Croix-Rouge française.

L'intervention de la Croix-Rouge dans le domaine du relogement : le programme abris à Delmas

La Croix-Rouge française a pris la direction du « sous-cluster » thématique « abris » dans la commune de Delmas et a assuré le pilotage du projet « abris » auquel participaient plusieurs autres organisations non gouvernementales (ONG) et le programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD). Quoique la solution d'abris de transition soit plus rapide à mettre en œuvre que la reconstruction définitive des maisons détruites, la Croix-Rouge a été confrontée à de nombreux obstacles avant de rendre le programme opérationnel, notamment au temps nécessaire au déblaiement des gravats, aux difficultés d'accès aux sites, à la complexité de la situation foncière, aux problèmes de sécurité sur les sites d'intervention.

873 abris ont été réalisés sur la commune de Delmas, dont 113 dans le quartier Delmas 9, par la Croix-Rouge française. Les matériaux utilisés sont le bois, la tôle, le béton pour les fondations, les plaques de contreplaqué bois. Ces matériaux (hors béton) ont été importés par la Fédération internationale de la Croix rouge et du Croissant rouge (FICR). Le coût moyen d'un abri à Delmas est évalué à 3 600 €. Les matériaux utilisés et la taille de l'abri réduisent le risque lié à l'impact d'une secousse sismique. Concernant les risques cycloniques, la conception de l'abri intègre des éléments permettant de réduire le risque et de résister à un ouragan de catégorie 2.

71 % des bénéficiaires ont accès à l'eau domestique à moins de 50 m de leur abri et 40 % s'approvisionnent auprès d'un réservoir mis à disposition par la Croix-Rouge française ou par une autre ONG⁷⁸. Des latrines ont été construites, à raison d'environ une latrine pour dix maisons, mais lors de la visite de la Cour, certaines d'entre elles étaient inopérantes et servaient de lieu de stockage de matériel de construction.

A Delmas, le manque de latrines et de points d'eau constitue un point faible du projet. Dans tous les cas, l'occupation d'un terrain par un abri ralentit les processus de reconstruction définitive et ne peut se substituer à une véritable politique d'élimination des bidonvilles, qui fait défaut. Les abris, conçus pour durer au minimum trois ans, pourraient perdurer si les propriétaires les entourent de murs ou de palissades.

D - La reconstruction d'écoles

Dans la zone touchée par le séisme, près de 4 000 écoles ont dû être fermées compte tenu des destructions et des dégâts aux bâtiments.

L'un des programmes les plus importants de l'UNICEF a concerné les écoles : distribution de tentes pour rescolariser rapidement les enfants, fourniture de matériel pédagogique, formation d'enseignants et reconstruction de près de 200 écoles publiques et privées.

La Fondation de France a apporté son soutien au projet de construction d'écoles et d'un lycée d'enseignement général par Cités Unies de France, association de collectivités territoriales françaises (0,98 M€), à la reconstruction d'un foyer d'accueil pour des enfants en situation de domesticité (Foyer Maurice Sixto, 0,43 M€) et à la réhabilitation du centre Alcibiade de Pommayrac. Ce dernier projet est aujourd'hui achevé, et a fait l'objet d'une visite de la Cour en avril 2012.

La reconstruction du centre scolaire Alcibiade de Pommayrac

Situé à Jacmel au sud de Port-au-Prince, cet établissement d'enseignement a été créé en 1976. Il est financé par l'Association franco-haïtienne pour l'éducation et la culture (AFHEC). Agréé par le ministère de l'éducation nationale haïtien, il comporte un jardin d'enfants, une section primaire, et une section secondaire et scolarise près de 800 élèves, qui se préparent aux examens haïtiens et présentent, au niveau du baccalauréat, les épreuves françaises. Les taux de réussite sont excellents et l'établissement est devenu l'un des meilleurs d'Haïti.

⁷⁸ Source : audit de l'équipe évaluation qualité (25 avril 2011).

Le séisme a totalement détruit le bâtiment du primaire et endommagé le bâtiment du secondaire. Sollicité par l'association propriétaire, la Fondation de France a accordé une aide de 360 000 € en juillet 2010, pour un budget global de 630 000 €, ainsi qu'un an plus tard, une aide complémentaire de 190 000 €, compte tenu d'un redimensionnement du projet.

Après la mise en place de paillotes provisoires, en structure bois et recouvertes de feuilles de palmes, la reconstruction du groupe scolaire, a été engagée ; aujourd'hui achevée, elle constitue une réalisation agréable et fonctionnelle, menée en un an et demi.

Les choix effectués par le Secours catholique se sont fondés sur l'identification des besoins réalisée par les acteurs présents en Haïti (gouvernement haïtien, Nations-Unies, réseau Caritas Internationalis), en cohérence avec la stratégie de l'Eglise locale, très présente dans l'offre de services sociaux de base pour les populations vulnérables, et dans la continuité de l'intervention préalable du Secours catholique en Haïti.

Le soutien du Secours catholique à la rénovation de l'école maternelle de Cité Soleil 4 à Port-au-Prince avec Caritas Autriche

La congrégation des Salésiens de Don Bosco travaille en Haïti depuis 1936 et à Cité Soleil depuis 1966. Elle a construit quatre écoles dans ce bidonville qui est l'un des plus pauvres de Port-au-Prince et connaît de graves problèmes d'insécurité et de violence. L'école de Soleil 4, dont les bâtiments ont été détruits lors du séisme, est, avec 1 200 élèves, la plus grande de ces écoles.

A la suite du séisme, Caritas Autriche a établi une coopération avec les Salésiens pour la réouverture progressive des écoles de Cité Soleil. Elle s'est adressée au Secours catholique pour cofinancer la reconstruction de l'école de Soleil 4. Une fois les plans et un devis estimatif établis, un appel d'offres restreint a été lancé en novembre 2010 auprès de six entreprises ayant déjà travaillé dans l'environnement difficile de Cité Soleil, avec une demande de soumission des offres pour janvier 2011. Un comité regroupant Caritas Autriche et les Frères Salésiens a analysé les propositions et a choisi une entreprise accoutumée à travailler dans cet environnement difficile et très dégradé. Le contrat a été signé le 13 février 2011. La contribution du Secours catholique / Caritas France s'élève à 650 073 € et représente 45 % du budget total.

Au 31 décembre 2011, les dépenses totales s'élevaient à 368 620 €, soit 25 % du budget global seulement, pour des raisons tenant aux délais des études topographiques, de sols et de structures. Le chantier devrait être clos d'ici mi-2013.

Le Secours catholique appuie d'autres projets de reconstruction de bâtiments scolaires, comme ceux menés par Caritas Suisse, présente en Haïti depuis trente ans dans le secteur de l'éducation et qui dispose d'une forte expérience en matière de reconstruction de bâtiments aux normes parasismiques et anticycloniques acquise en Asie :

- reconstruction de l'école Saint-Martin (20 classes) à Delatte (dans une localité très isolée et difficile d'accès de la commune de Petit-Goâve), en appui du Bureau Diocésain de l'Education de Port-au-Prince, pour un montant total de 2 M€, financé par le Secours catholique (1,82 M€) et la Fondation Caritas France (0,18 M€) ;
- réhabilitation de l'école Anne-Marie Javouhey (14 classes), dans le quartier Bolosse à Port-au-Prince, en appui de la congrégation des Sœurs de Cluny (présente en Haïti depuis 1867), pour un budget total de 0,76 M€, entièrement financé par le Secours catholique.

Le Secours catholique appuie également la reconstruction du complexe éducatif du Foyer Maurice Sixto, ONG haïtienne ayant pour objet d'aider les enfants et les jeunes placés en domesticité (« les restaveks »), par des actions de scolarisation et de formation. Le projet, d'un budget total de 1,27 M€, est soutenu financièrement par le Secours catholique à hauteur de 0,45 M€.

Le Secours populaire français a également aidé des projets locaux menés par des organismes haïtiens.

La réhabilitation de l'école de Rivière Froide de la Congrégation des Petits Frères de Sainte Thérèse, avec le soutien du Secours populaire français

Fondée en 1960 avec « pour mission d'aller dans les milieux ruraux les plus reculés du pays pour aider les paysans à améliorer leurs conditions de vie », la congrégation gère onze écoles primaires et secondaires accueillant au total 4 000 élèves. L'école de Rivière Froide est la plus grande puisqu'elle accueille à elle seule la moitié de ce total. La congrégation y est propriétaire du terrain.

Trois missions de représentants du Secours populaire français ont eu lieu entre janvier et juin 2010 pour évaluer les besoins et nouer les relations avec les partenaires. Dans un premier temps, la décision a été prise d'acheter des toiles, installées en juillet 2010, à l'abri desquelles les cours ont pu reprendre. En novembre 2010 une mission a évalué les conditions de la construction d'un complexe scolaire. Il a été décidé de réhabiliter l'un des bâtiments endommagés, de déblayer et reconstruire le bâtiment affaissé, d'améliorer le captage, la collecte des eaux fluviales et le traitement de l'eau, y compris pour les familles voisines de l'école.

Une première tranche a été inaugurée en mai 2011 permettant l'accueil de 800 enfants jusque-là scolarisés sous tente. La seconde et dernière tranche a été inaugurée en juin 2012. Lors du déplacement de la Cour en avril 2012, la réhabilitation du premier bâtiment était presque achevée. Les travaux de captage, de collecte et de traitement des eaux ont été menés à bien. Les travaux de construction de sanitaires sont en cours. Trente ordinateurs ont été livrés et sont en attente d'installation.

Le budget prévisionnel global de l'opération menée à Carrefour Rivière froide est de 0,93 M€, pris en charge pour 0,70 M€ par l'Association nationale, et pour 0,23 M€ par cinq structures fédérées (Nord, Pas-de-Calais, Moselle, Val-d'Oise, région Centre).

La fédération de la Haute-Vienne du Secours populaire français a, par ailleurs, apporté son soutien à l'amélioration des conditions de scolarité pour les enfants du village des Orangers, près de Jacmel. Il s'agit d'un projet antérieur au séisme. Bien que la ville ait été touchée par le séisme, les constructions précédemment érigées (les locaux administratifs) ont résisté et ont permis de mettre à l'abri des personnes sinistrées.

Une convention de partenariat a été conclue le 11 juin 2010 avec Action contre l'enfance maltraitée Haïti (ACEM Haïti), association française créée en 1998 ayant son siège à Limoges. Cette convention a prévu la construction et l'ameublement de salles de classe, d'une bibliothèque, d'une cour de récréation et d'une cantine. La convention n'a intégré aucun élément financier, ni devis, ni déroulé des opérations (date de démarrage, date d'achèvement). Cette action s'est achevée en 2011 ; les versements du Secours populaire français ont atteint 0,12 M€.

E - Le rétablissement de l'accès à l'eau

Parmi les projets soutenus par la Fondation de France, peut être cité le rétablissement de l'approvisionnement en eau à Port-au-Prince.

Le soutien de la Fondation de France à l'action du GRET dans le domaine du rétablissement de l'accès à l'eau à Port-au-Prince

Association française de solidarité internationale, le Groupement de recherche et d'échanges technologiques (GRET) est présent dans une trentaine de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Il ne fait pas directement appel à la générosité publique mais bénéficie de financements internationaux et européens. Spécialisé dans le développement (prévention de la malnutrition, accès à l'eau, développement agricole, petites entreprises et micro-finance, etc.) il intervient depuis 1994 en Haïti.

Le projet présenté au financement de la Fondation de France a comporté des mesures de rétablissement de l'accès à l'eau potable pour une population de 150 000 personnes, à travers la réhabilitation des infrastructures existantes dans les 6 quartiers les plus en difficulté, notamment Baillergeau, Cité l'Eternel, et Village de Dieu. Le choix de ces quartiers prioritaires a été validé par les institutions publiques en charge de l'eau sur Port-au-Prince. Le coût global du programme, après révision en cours de projet, est de 1,03 M€ avec des financements répartis entre la Fondation de France (0,8 M€), le programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) (0,16 M€) et un autofinancement du GRET (0,05 M€).

Le projet s'est achevé début 2011, soit avec plusieurs mois de retard, compte tenu des délais liés au diagnostic à réaliser, aux concertations avec les institutions et les habitants et aux différents aléas rencontrés, en particulier la survenue de l'épidémie de choléra. La relation avec les bénéficiaires a été assurée par l'intermédiaire des comités d'eau concernés par les travaux de réhabilitation. Si la remise en état des fontaines communautaires a été bien accueillie par la population, des difficultés ont pu survenir compte tenu du retour au paiement de l'eau alors que celle distribuée par les ONG était gratuite.

Dans le même domaine du rétablissement de l'accès à l'eau peut être citée l'action menée par la Croix-Rouge française à Petit-Goâve, ville de 80 000 habitants, située à environ 60 km à l'ouest de Port-au-Prince, particulièrement touchée par le séisme. En particulier, son réseau d'eau, datant de 1926, a été endommagé depuis les sources jusqu'au réservoir, privant la population d'eau potable. La distribution d'eau s'est alors faite en puisant l'eau à la source avec des bidons. L'épidémie de choléra a été de ce fait spécialement meurtrière.

L'intervention de la Croix-Rouge s'est faite à la demande de la direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA) qui assure la direction du « *cluster WASH* » (table sectorielle Eau/Assainissement/Hygiène) avec le concours de l'UNICEF. La direction nationale a demandé un soutien d'urgence pour les réparations du réseau, afin de permettre sa remise en marche ainsi qu'une formation pour ses techniciens. Dans un premier temps, la Croix-Rouge française a coordonné, avec le concours d'une fondation d'entreprise, un audit de réseau en février/mars 2010 afin de dégager les actions de première urgence à engager pour remettre en état le réseau détérioré. Elle a élaboré un document de projet pour la première phase de réparation.

Les travaux de protection des sources et des captages ont ensuite été réalisés. Le réservoir d'eau de Petit-Goâve a été rénové et protégé des intrusions. Le système de distribution d'eau est en cours de réhabilitation

pour que la ville puisse être raccordée au réservoir dans de bonnes conditions d'hygiène et de sécurité. Mais la production d'eau reste cependant insuffisante pour répondre aux besoins de tous les habitants.

Le projet d'alimentation en eau potable de Petit-Goâve, d'un coût global de 1,13 M€, est financé par la générosité du public et des entreprises ainsi que par l'UNICEF. Fin 2011, 0,42 M€ ont été dépensés. La part de l'aide française (générosité du public et des entreprises) a atteint un montant total de 0,19 M€.

L'intervention en milieu rural

Le milieu rural a accueilli plus d'un demi-million de personnes ayant quitté l'agglomération de Port-au-Prince.

L'intervention de Planète Urgence, dans le secteur de la montagne de Jacmel, avec le soutien de la Fondation de France

Planète Urgence a été fondée en 2000 autour du modèle d'engagement du « congé solidaire » qui permet à des salariés français de partir pour des missions courtes d'assistance, avec l'aide de leur entreprise. L'association développe deux types de programmes : la mise en œuvre de projets de reboisement et d'agroforesterie, et le congé solidaire, missions de volontariat de courte durée dans les secteurs de la formation et du conseil (comptabilité, gestion, informatique, etc.).

Le projet soutenu par la Fondation de France consiste à former des artisans et à accompagner des familles dans la construction et la réhabilitation de leur logement, en renforçant les savoirs faire locaux. Il se déploie dans un secteur dit de la « montagne de Jacmel », dans le sud d'Haïti, qui regroupe 25 000 habitants, vivant sur de petites exploitations agricoles sous équipées. Les services en termes de santé et d'école sont très faibles et le secteur est enclavé. Lors du séisme, 1 500 maisons ont été détruites ou gravement endommagées, mais le secteur a dû accueillir des personnes déplacées de Port-au-Prince.

Un partenariat a été noué par Planète Urgence avec l'OPADEL (« organisation de paysans actifs pour le développement de la montagne »). Créée en 2004 par des jeunes originaires du secteur, cette organisation paysanne regroupe près d'un millier de paysans et dispose de six salariés. Elle s'investit dans l'appui à l'agriculture familiale, la promotion du rôle des femmes, l'appui à la petite enfance, le micro crédit. Plusieurs objectifs ont été assignés au projet :

- la construction de 50 maisons carrées de 36 m² au bénéfice des familles les plus vulnérables, la réparation de 50 maisons et la transformation de 100 abris provisoires en maisons durables ;

- la formation de 60 artisans locaux aux techniques de construction parasismique ;

- le soutien à l'agro-foresterie et au maraîchage, à travers la dotation de semences, de petit outillage et l'organisation de formations.

Le coût du projet est de 0,66 M€ ; l'aide de la Fondation de France (0,26 M€), concerne le volet habitat. Le coût de la construction d'une maison (avec citernes de récupération d'eau et latrines) est de 5 685 €, dont une participation communautaire évaluée à 1 225 €.

Le projet qui devait être achevé fin 2011 s'est poursuivi jusqu'à septembre 2012. A la fin de l'année 2011, 28 maisons avaient été construites sur 50 prévues, 15 réhabilitées (sur 50 prévues) et 37 abris pérennisés (sur 100). 60 artisans ont été formés. Les familles bénéficiaires – pour partie rescapées du séisme et ayant quitté Port-au-Prince - ont été choisies par OPADEL et les autorités locales. La sélection de ces familles a comporté des difficultés compte tenu du rapport de 1 à 10 entre le nombre de maisons réalisées et les besoins.

Peut également être cité le soutien apporté par la Fondation de France aux actions de développement intégré menées par Inter Aide, organisation humanitaire créée en 1980, spécialisée dans la réalisation de programmes de développement destinés aux plus démunis dans les domaines de l'eau, de l'agriculture, de la scolarisation, de la formation professionnelle, de la santé. Inter Aide cherche à susciter des partenaires locaux ayant vocation à assurer le relais de son action lorsqu'elle se retire. Ne faisant pas de campagne de collecte de fonds auprès du grand public, elle est financée à proportion à peu près égale par des bailleurs publics, tels l'Agence française de développement et l'Union européenne, et par des fonds privés provenant principalement de fondations.

Au moment du séisme, Inter Aide mettait en œuvre en Haïti des projets de scolarisation, de santé, de relance de la production caféière et d'accès à l'eau potable, avec une équipe de six expatriés sur place. Elle travaillait sur plusieurs zones avec différents partenaires haïtiens : action pour un développement durable (ACDED), créée en 1999, travaillant dans les domaines de la santé, de l'hydraulique, de l'éducation et de l'agriculture, Concert Action, créée en 1998, intervenant dans les domaines du développement rural et de la santé, et l'association haïtienne OKPK, créée également en 1998 et intervenant en appui à la scolarisation primaire et à la réhabilitation de pistes.

Le projet présenté s'élève à 2,1 M€, avec une participation de la Fondation de France de 1,47 M€. Il rassemble plusieurs actions menées, soit directement par Inter Aide, soit par les associations haïtiennes partenaires. Les actions financées concernent :

- la remise en état des réseaux d'eau potable dans les communes de Petit-Goâve et Grand-Goâve ; il s'agit d'aider à la réhabilitation de systèmes gravitaires et au renforcement des réseaux d'entretien qui s'appuient sur des familles regroupées en associations communautaires ;
- la relance de la scolarisation primaire dans la zone des Palmes et de Delatte, en mobilisant les parents autour de la réouverture et de la réhabilitation des écoles communautaires qu'ils financent eux-mêmes ;
- l'accompagnement psycho-social des populations et la relance économique dans les communes de Marigot et des Cayes-Jacmel ; l'objectif est d'accompagner psychologiquement les jeunes et les enfants les plus traumatisés par le séisme, de mettre en œuvre des projets micro économiques dans les domaines de l'élevage et de réhabiliter ou reconstruire des maisons, en privilégiant les enseignants compte tenu du rôle structurant de l'école ;
- la réhabilitation des infrastructures scolaires et routières et la prévention des risques dans la chaîne des Cahos (région de l'Artibonite) ;
- l'appui à des chantiers de génie civil dans différentes régions.

Fin 2011, 110 personnes ont bénéficié de la construction de maisons ; la réparation des points d'eau potable a concerné une population de 5 100 personnes ; six écoles ont été reconstruites ou réhabilitées, au bénéfice de 1 005 élèves ; des actions de formation professionnelle ont été menées pour 70 personnes ; 240 maîtres ont bénéficié d'une formation ; enfin des actions de sensibilisation à la santé et à l'hygiène ont bénéficié à près de 30 000 personnes.

Le Secours catholique contribue à plusieurs projets de renforcement de l'économie des familles paysannes, visant à accroître les revenus par une diversification de la production et à responsabiliser les acteurs locaux (groupes de femmes, associations locales). Ces projets bénéficient par exemple :

- à 7 000 membres de familles d'agriculteurs, dans cinq communes du département du Sud ; le budget de 0,33 M€ est entièrement financé par le Secours catholique, en appui d'un service de Caritas Haïti, le Développement Communautaire Chrétien Haïtien (DCCH) ;
- à 1 500 membres de l'Association (locale) des producteurs et vendeurs de fruits du Sud, appuyés par l'ONG française Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières (AVSF), pour un budget total de 0,47 M€, dont 0,120 M€ apportés par le Secours catholique.

III - Le suivi et l'évaluation

Dans le cadre des contrôles effectués, la qualité globale du suivi des actions conduit par les organismes a été satisfaisante, même si les audits et évaluations ne sont pas encore systématiques. Beaucoup d'actions étant encore en cours de réalisation, leur évaluation complète ne pourra être menée qu'après leur achèvement.

L'évaluation d'Action contre la faim par un auditeur extérieur en décembre 2010 a porté à la fois sur la mise en œuvre des programmes et la gestion de l'organisation, aux plans notamment des ressources humaines, des finances, de la logistique, de la sécurité et de la communication. Elle souligne la force et la qualité de l'engagement des personnels. Elle met en valeur la participation d'Action contre la faim à la coordination globale des secours mise en place au sein de la *Humanitarian Country team*, sa présence au sein du « cluster Wash » (table sectorielle eau et assainissement), et l'appréciation positive par les bénéficiaires de l'action menée. Elle fait part également des difficultés pour Action contre la faim de retenir son personnel, compte tenu des conditions financières plus intéressantes offertes par d'autres ONG.

Pour le programme « Argent contre travail », l'évaluation souligne aussi les difficultés de l'organisation à s'assurer de l'identité des bénéficiaires, compte tenu de la perte des documents d'identité pendant le séisme et des interrogations sur la justesse de la sélection des bénéficiaires par les responsables communautaires. Elle évoque, dans le domaine de la nutrition, les actions, réussies, de soutien à l'allaitement maternel et aux soins envers les nourrissons. Ces actions étaient relativement nouvelles dans l'histoire de l'association ; elles méritent d'être consolidées dans l'approche des problèmes de nutrition en Haïti.

La totalité des interventions de la Croix-Rouge a été gérée sur place mais suivie et pilotée par le siège, tant par sa direction des relations et opérations internationales que par sa direction financière. Les procédures à mettre en œuvre sont codifiées et des audits internes ont été conduits pour s'assurer de la qualité de la gestion et en proposer l'amélioration. La Croix-Rouge a principalement effectué des évaluations internes, par des missions de chargés d'affaires du siège spécialisés selon les domaines d'intervention (eau et assainissement, logement, santé, etc.), qui ont rencontré tant les équipes que les bénéficiaires d'aides, au cours de missions donnant toujours lieu à des comptes rendus très détaillés.

La Fondation de France a élaboré un dispositif précis de suivi des dossiers depuis le siège, organisé des missions régulières de terrain pour faire le point de l'avancement des réalisations, et recruté une salariée sur

place pour renforcer le suivi du programme. Le suivi de la mise en œuvre des projets est assuré par les services du siège à partir des documents sollicités auprès des organismes aidés : dossiers de subvention, rapports d'avancement, état des réalisations et rapport final. Douze missions ont été organisées en 2010 et 2011, généralement assurées par le responsable du département « solidarités internationales », accompagné d'un membre bénévole du comité de solidarité Haïti. Le déplacement sur site de consultants spécialisés a également été sollicité, dans les domaines de la reconstruction, de l'aide au milieu rural, des projets culturels et artistiques et du conseil à la gestion de projets.

Le commissaire aux comptes de la Fondation a vérifié les comptes d'emploi produits par les organismes aidés, s'est assuré de leur sincérité et de leur cohérence avec les budgets et a établi un compte d'emploi consolidé de l'ensemble des subventions engagées. Les vérifications ont porté notamment sur les encaissements et décaissements, les justificatifs de dépenses, leur répartition par bailleur de fonds, les procédures comptables suivies, la répartition des emplois entre missions sociales et frais administratifs, les engagements restant à réaliser.

L'évaluation des projets de post-urgence a été confiée au groupe URD, qui a souligné la bonne qualité générale des interventions mises en place par les organismes financés par la Fondation de France, la flexibilité et la rapidité des aides apportées. Par ailleurs, la Fondation a organisé des séminaires d'évaluation et de capitalisation destinés aux responsables des ONG et aux acteurs de terrain. Enfin, l'évaluation des projets de reconstruction fera appel à des évaluateurs différents, selon qu'ils concerneront les projets de reconstruction physique de bâtiments, les projets dans le secteur rural ou ceux de relance économique.

MSF-France a transmis à la Cour un grand nombre de rapports portant à la fois sur les aspects opérationnels et sur le contrôle par un commissaire aux comptes (emploi des fonds, processus de gestion des achats, ressources humaines, comptabilité notamment). L'association a conduit de multiples évaluations sur les différents aspects opérationnels (médicaux, sanitaires et logistiques) de sa mission, donnant lieu en particulier à un rapport très complet sur l'urgence choléra en mars 2011. Elle a aussi procédé à l'évaluation technique des quatre hôpitaux implantés par les différentes sections de MSF.

Le Secours catholique a mis en place trois structures pour coordonner et suivre l'aide apportée à Haïti : un comité de pilotage (mars 2010), chargé d'élaborer la stratégie et de donner un avis motivé sur les demandes d'intervention en vue des décisions du conseil d'administration ; une unité programmes Haïti au siège (juillet 2010), composée de trois personnes à temps plein, créée pour suivre l'ensemble

des actions menées ; une mission permanente détachée sur place (août 2010), composée de plusieurs expatriés et recrutés locaux. Outre le suivi des différentes pièces du dossier et des rapports d'avancement, il est prévu la réalisation d'audits financiers pour tous les projets dépassant 50 000 €, soit 19 projets financés au cours des exercices 2010 et 2011. Plusieurs audits ont déjà été conduits ou sont en cours.

Le Secours populaire français a mis en place un groupe de travail destiné à faciliter les échanges et coordonner l'action de ses différentes structures. Il a diligenté sur place de nombreuses missions à la fois pour les projets d'urgence et de reconstruction. Ces missions ont été menées par l'association nationale ou par les structures fédérées du mouvement. Leur fréquence (14 entre janvier 2010 et juin 2011) a pu s'expliquer par l'absence de représentation sur place du Secours populaire français jusqu'à 2011. De janvier 2011 à mai 2012 l'association a rémunéré une correspondante haïtienne. Le Secours populaire français s'était par ailleurs engagé⁷⁹ à procéder à l'audit de toutes les opérations d'un budget supérieur à 45 000 €. Il a indiqué à la Cour que les audits, qui concerneront cinq projets en Haïti, étaient en phase de lancement et qu'ils seront effectués au premier semestre 2013.

IV - La question des normes parasismiques

L'importance des destructions s'explique par l'absence de toute intégration du risque sismique. Les procédés de construction prenaient généralement en compte le risque cyclonique, mais avec des toitures en béton, qui se sont écroulées lors du séisme. L'intensité des dégâts a également été liée à la médiocre qualité des matériaux de construction, à la pénurie de main d'œuvre qualifiée et au manque de bureaux d'étude. Il n'y avait pas de corpus de règles de construction antisismique en Haïti. Depuis le séisme, le ministère des travaux publics a autorisé de manière provisoire l'utilisation de différents codes, notamment américain, canadien et européen. Cependant beaucoup d'observateurs ont noté une reprise de la construction de l'habitat dans le secteur informel sans avoir tiré les leçons du séisme et hors de tout encadrement technique fiable.

Dans ce contexte, les organismes contrôlés se sont assurés des expertises techniques nécessaires pour l'instruction des dossiers et le suivi des chantiers. La Fondation de France a fait appel à un consultant spécialisé pour instruire les dossiers de reconstruction de bâtiments et

⁷⁹ Dans le cadre du contrôle effectué par la Cour sur l'aide aux victimes du tsunami de décembre 2004.

effectuer des missions de suivi sur place. Elle a soutenu également des actions de formation des maçons locaux. Le Secours catholique s'est appuyé sur des partenaires du réseau Caritas ayant l'expérience de reconstruction de bâtiments parasismiques, en particulier Caritas Suisse, compte tenu de son intervention pour la reconstruction d'écoles au Pakistan après le séisme de 2005 et en Birmanie après le cyclone de 2008. Le Secours populaire français a également présenté les documents attestant de la prise en compte du risque sismique et cyclonique.

V - Le rôle des autorités françaises

Une première coordination s'est d'abord faite à l'initiative du centre de crise du ministère des affaires étrangères, puis la mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti a pris le relais. Avant même la conférence internationale des donateurs qui s'est réunie à New-York le 31 mars 2010, se sont tenues des réunions préparatoires en Haïti, sur la suggestion de la France, avec les collectivités locales, les entreprises, les organisations non gouvernementales (ONG) et des représentants de la diaspora haïtienne. La mission interministérielle a par ailleurs organisé régulièrement des réunions avec des ONG françaises intervenant en Haïti. Elle a suscité des rencontres entre les ONG, les entreprises et les collectivités locales, en particulier sur des questions comme l'eau, la santé ou l'habitat.

L'ambassade de France à Port-au-Prince a plus particulièrement suivi les ONG aidées par le ministère des affaires étrangères, sur décision de centre de crise. Une trentaine d'ONG a régulièrement été réunie à l'ambassade et ce travail a notamment permis d'établir une carte du dispositif sanitaire des différents intervenants, particulièrement utile. L'ambassadeur a pu conseiller aux ONG françaises de garder une part substantielle de leurs moyens pour les phases succédant à l'urgence proprement dite, compte tenu des besoins de reconstruction du pays, et de ne pas se contenter d'aider la population de Port-au-Prince, compte tenu des déplacements de réfugiés en milieu rural et des déséquilibres économiques entre la capitale et le reste du pays.

CONCLUSION

La présence déjà ancienne en Haïti de la plupart des organisations contrôlées, les partenariats noués avec des organisations locales, la connaissance du contexte et des besoins ont grandement facilité la définition des stratégies d'intervention et la rapidité de la mise en place des moyens après le séisme. La Cour a constaté au cours de son enquête la diversité des modes et des domaines d'intervention mais aussi la réactivité des organismes contrôlés.

Plusieurs d'entre eux ont participé activement à la coordination internationale mise en place par l'ONU. Ils ont su, au regard des exemples visités par la Cour et présentés dans ce rapport, soit s'appuyer sur des partenaires haïtiens, soit mettre en œuvre leurs projets en lien avec les communautés d'habitants. Les autorités françaises ont joué un rôle facilitateur incontestable d'échanges d'information et de coordination de leur action.

Chapitre IV

Les comptes d'emploi des sept organismes contrôlés

I - Action contre la faim

A - Présentation

1 - Origine, missions et organisation

Action contre la faim, ci-après dénommée ACF, a été créée le 15 novembre 1979, par un groupe d'intellectuels français souhaitant se mobiliser pour affirmer leur refus du scandale de la faim dans le monde. Leur idée centrale était de créer une organisation humanitaire « spécialisée dans la lutte contre la faim »⁸⁰ quand, jusqu'alors, cette cause était intégrée dans des combats plus généraux (lutte contre la pauvreté, pour la santé, etc.). L'invasion de l'Afghanistan en 1979 avec l'afflux de réfugiés au Pakistan a constitué sa première mission d'urgence. L'association a été reconnue d'utilité publique en avril 1994.

Le réseau international d'ACF était constitué, fin 2011, de cinq sièges (France, Espagne, Royaume-Uni, Etats-Unis et Canada), toutes structures juridiquement indépendantes et constituées sous des formes propres à leur droit national, mais ayant en commun d'être à but non lucratif. Seuls trois de ces sièges (France, Espagne et Etats-Unis) sont des

⁸⁰ Article 1^{er} des statuts approuvés par arrêté interministériel du 19 mars 2004.

structures opérationnelles qui interviennent suivant « le principe d'unité d'action : un siège par zone d'intervention » ; mais elles mettent en commun leurs moyens humains et matériels.

En 2011, l'association compte en moyenne 200 salariés au siège et 206 expatriés sous contrat. Elle emploie pour l'ensemble de ses missions, 2 843 salariés locaux dans ses pays d'intervention. Elle est présente dans plus de 45 pays (dont 17 pour ACF France), et vient en aide à près de 6,5 millions de personnes (3,5 millions pour ACF France).

ACF organise ses activités autour de quatre grands domaines d'intervention : la nutrition, la santé et les pratiques de soins ; la sécurité alimentaire et les moyens d'existence ; l'eau, l'assainissement et l'hygiène ; le plaidoyer et la sensibilisation. Les missions sociales d'ACF ont atteint au total 73,48 M€ en 2010, et 76,29 M€ en 2011. Elles ont été réalisées à l'étranger à hauteur de 97 %.

2 - Ressources globales

ACF a disposé de 102,2 M€ en 2010 et 104,9 M€ en 2011. Les subventions publiques représentent en moyenne la moitié de ses ressources alors que les produits de la générosité publique ont représenté 35 % en 2010 et 38 % en 2011. ACF bénéficie en effet d'importantes subventions de l'Union européenne (près de 24 M€ en 2010), notamment du programme ECHO⁸¹ (plus de 18 M€ en 2010). Par ailleurs, ACF reçoit aussi des subventions gouvernementales (Etats-Unis, Royaume-Uni, Suède et bien sûr France, entre autres) et provenant des Nations-Unies, en particulier de l'UNICEF (plus de 4 M€ en 2010).

La collecte pour Haïti s'est élevée en 2010 à 21,78 M€, soit 21 % du total des ressources d'ACF ; les produits de la générosité publique ont atteint 5,06 M€ et ont représenté 14 % de ce total en 2010.

B - L'action d'ACF en faveur d'Haïti

1 - L'organisation

L'intervention d'ACF en Haïti a été la plus importante de l'histoire de l'organisation. Elle a été facilitée par la présence de l'organisation en Haïti depuis 1985, même si celle-ci a bénéficié essentiellement au milieu

⁸¹ « Assistance et aide d'urgence aux populations les plus vulnérables des pays tiers », ce programme de l'office humanitaire des communautés européennes (European Commission Humanitarian Office, d'où l'acronyme), doté de 850 M€ en 2011, finance les actions humanitaires en cas de crises.

rural et non pas à Port-au-Prince. ACF disposait au moment du séisme d'un bureau de coordination à Port-au-Prince mais y avait interrompu ses activités opérationnelles, préférant travailler en milieu rural défavorisé. Lors du séisme, les bâtiments du siège à Port-au-Prince se sont effondrés. ACF a enregistré un décès parmi ses personnels, qui se sont repliés sur la maison des expatriés.

Le choix des zones d'intervention d'ACF s'est fait à travers la coordination assurée par les « clusters » EAH (Eau, Hygiène, Assainissement), Nutrition, Sécurité alimentaire ou par des liens directs avec les services haïtiens. La répartition des zones d'intervention entre ONG a tenu compte du niveau des destructions, de la vulnérabilité des populations, de l'absence d'autres organisations humanitaires, de l'éloignement de certains camps, de la présence d'ACF antérieure au séisme. Plusieurs zones ont ainsi été sélectionnées à Port-au-Prince et dans l'agglomération, notamment Canaan, Carrefour, le Champ de Mars. En dehors de Port-au-Prince, ACF est intervenue à Gressier, Léogâne et dans les zones où elle était déjà présente, avec comme objectif d'aider les familles déplacées et les populations d'accueil, en particulier dans l'Artibonite.

2 - Les réalisations

Les principales interventions d'ACF en phase d'urgence ont porté sur la distribution en eau potable, l'assainissement, avec la mise en place de latrines et de stations de lavage des mains, les programmes de nutrition de la mère et de l'enfant, le soutien aux personnes en détresse et un important programme « Argent contre travail ». Au-delà de cette première phase d'urgence, ACF a poursuivi ses interventions dans le domaine de l'assainissement, de la nutrition et du soutien aux mères. Elle a également participé à la réponse à l'épidémie de choléra à travers des actions de sensibilisation aux bonnes pratiques d'hygiène et la distribution de pastilles de chloration de l'eau. Actuellement en fin d'intervention, ACF accompagne le retour des personnes déplacées des camps vers les quartiers, met en place des latrines dans les quartiers d'habitation et poursuit son programme de prévention de la malnutrition et de soutien psycho-social aux populations fragiles.

C - Le compte d'emploi des ressources

1 - Compte d'emploi des ressources globales (€)

EMPLOIS	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	18 025 927	7 985 397	26 011 324
<i>Coûts directs</i>	16 798 462	7 683 786	24 482 248
<i>Coûts indirects</i>	1 227 465	301 611	1 529 076
Frais de recherche de fonds	376 154	-	376 154
Frais de fonctionnement non rattachés aux missions sociales	-	-	-
Total des ressources effectivement employées sur l'exercice	18 402 081	7 985 397	26 387 478
Engagements à réaliser sur ressources affectées	3 378 430	1 961 726	1 961 726
TOTAL EMPLOIS	21 780 511	9 947 123	28 349 204

RESSOURCES	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		3 378 430	
Ressources collectées auprès du public	5 060 696	82 203	5 142 899
<i>Dons et legs</i>	4 784 711	50 538	4 835 249
<i>Autres produits liés à l'appel à la générosité du public</i>	275 985	31 665	307 650
<i>dont produits financiers</i>	14 574	10 134	24 708
Autres fonds privés	2 918 043	3 818	2 921 861
<i>Subventions d'entreprises</i>	1 296 923	3 818	1 300 741
<i>Subventions d'associations, fondations et autres organismes privés</i>	1 621 120	-	1 621 120
Subventions et autres concours publics	12 843 428	6 031 274	18 874 702
Ressources propres affectées à la mission "séisme Haïti"	958 344	451 398	1 409 742
TOTAL RESSOURCES	21 780 511	9 947 123	28 349 204

Source : Cour des comptes

a) Ressources

Comme elle l'a fait pour d'autres organismes contrôlés, et par convention, la Cour a reclassé les dons collectés à l'étranger par les autres sections d'ACF en « ressources propres » même si, dans le cadre comptable applicable, ces ressources (796 573 € en 2010 et 326 866 € en 2011), émanant d'associations juridiquement indépendantes d'ACF France, relèvent des « autres fonds privés »

Le montant de 1 621 120 € indiqué en « subventions d'associations, fondations et autres organismes privés » correspond à un financement reçu en 2010 de la Fondation de France.

Le tableau illustre la particularité d'ACF précédemment indiquée, puisque les principales ressources pour Haïti ont été constituées de subventions publiques, à hauteur de 12,8 M€ en 2010 et 6,0 M€ en 2011. Les ressources issues de la générosité publique ont représenté 5 M€ en

2010 et sont résiduelles en 2011. Les autres produits de la générosité publique sont issus de différentes manifestations (course contre la faim, concerts) et des produits financiers.

b) Emplois

Au titre des emplois, les coûts directs des missions sociales sont des dépenses opérationnelles, qui couvrent les frais relatifs à la réalisation des programmes sur le terrain (ressources humaines, moyens logistiques, achat de matériel et de fourniture). Les coûts indirects correspondent au support effectif des opérations, c'est-à-dire aux frais relatifs à la gestion et à l'appui des activités (gestion des ressources humaines, appui technique, pilotage des programmes, coordination logistique, gestion administrative et contrôle financier).

2 - Emploi des ressources issues de la générosité publique (€)

AFFECTATION PAR EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	2 479 955	1 300 267	3 780 222
Coûts directs	2 256 759	1 193 609	3 450 368
Coûts indirects	223 196	106 658	329 854
Engagements à réaliser sur ressources affectées	2 212 179	994 115	994 115
TOTAL DES EMPLOIS	4 692 134	2 294 382	4 774 337
RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		2 212 179	
Ressources collectées auprès du public sur l'exercice	5 060 696	82 203	5 142 899
TOTAL DES RESSOURCES	5 060 696	2 294 382	5 142 899
Utilisation hors mission sociale - collecte ciblée "séisme Haïti"			
SOLDE RESSOURCES - EMPLOIS	368 562	-	368 562
UTILISATION DU SOLDE			
Frais de recherche de fonds	368 562	-	368 562
Frais de fonctionnement	-	-	-
TOTAL	368 562	-	368 562

Source : Cour des comptes

Les seuls emplois hors mission sociale ont concerné les frais de recherche de fonds pour 368 562 € soit 7,17 % des sommes collectées auprès du public.

La Cour considère que l'emploi des fonds collectés pour Haïti par ACF a été conforme aux objectifs de l'appel.

II - Croix-Rouge française

A - Présentation

1 - Origine, missions et organisation

La Croix-Rouge française est issue des premières associations créées à l'initiative d'Henry Dunant, homme d'affaires suisse, en vue d'apporter des secours aux blessés militaires. La France avait en effet signé la première Convention de Genève le 22 août 1864 et s'était dotée d'une société nationale. D'autres associations ayant rejoint le mouvement de la Croix-Rouge, devenue une ligue internationale en 1919, une seule structure nationale est fondée en 1940 sous le nom de Croix-Rouge française (CRF), avec un statut d'association. Cette association a été reconnue d'utilité publique par décret du 7 août 1940 validé par ordonnance du 27 avril 1945.

Les statuts actuels ont été adoptés par l'assemblée générale du 29 juin 2007 et approuvés par arrêté du 3 décembre 2007. La CRF est membre fondateur de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et soumise aux statuts du mouvement international, adoptés en octobre 1986. Le mouvement international de la Croix-Rouge a reçu le prix Nobel de la paix en 1917, 1944 et 1963⁸².

Les missions de la CRF s'exercent dans cinq secteurs d'activité : l'urgence et le secourisme, l'action sociale, la santé, la formation et la solidarité internationale. Elle emploie 17 646 salariés et peut mobiliser 52 000 bénévoles selon ses besoins et ses missions⁸³. Elle est organisée en neuf inter-régions et gère 550 établissements (santé, formation, etc.). Les missions sociales de la CRF ont représenté 930 M€ en 2010 et 967 M€ en 2011. Elles ont été réalisées pour plus de 90 % en France.

2 - Ressources globales

En 2010, le compte de résultat fait état de ressources à hauteur de 1 066 M€, les collectes et legs ayant rapporté 89 M€ et les subventions 182 M€. En 2011 les produits se montent à 1 100 M€, les collectes et legs atteignant 74 M€ et les subventions 189 M€.

⁸² Henry Dunant ayant été, avec Frédéric Passy, le premier lauréat de ce prix, en 1901.

⁸³ Chiffres de 2011.

La collecte pour Haïti s'est élevée en 2010 à 28,45 M€, dont 10,27 M€ de produits de la générosité publique soit 11,5 % du total de ces ressources en 2010.

B - L'action de la Croix-Rouge française en faveur d'Haïti

1 - L'organisation

a) Une action internationale et coordonnée de la Croix-Rouge

Dès le lendemain du séisme, la CRF s'est directement intégrée aux actions coordonnées par la Fédération internationale des sociétés de Croix Rouge et du Croissant Rouge (FICR) qui a notamment pour mission d'organiser le déploiement des équipes de réponse à l'urgence (ERU) souvent pré-positionnées par les sociétés nationales. Les grands axes d'intervention ont été débattus entre la FICR et l'ONU, et la fédération a assuré l'articulation entre les sociétés nationales intervenantes, la Croix-Rouge haïtienne, le gouvernement du pays et les autres composantes de l'action internationale.

La CRF dispose de stocks de produits de secours et de première nécessité, déjà positionnés en aéroport et conditionnés en containers. Les premiers avions affrétés par le CICR ont pu partir le 14 janvier 2010 et la distribution de médicaments et de matériel médical a pu commencer le lendemain. Le 17 janvier, une première grande unité d'intervention médicale a pu être installée et les opérations de distribution d'eau ont pu commencer. Au total, dans la première période après le séisme, quatre avions gros porteurs ont livré du matériel et 100 volontaires français se sont relayés.

La CRF a été sollicitée sur plusieurs axes d'intervention : elle a mené d'abord, en situation d'urgence, une action principalement axée sur l'alimentation en eau potable des victimes ; puis elle a intégré son action dans des programmes associant de nombreuses organisations, notamment pour la gestion des camps et le relogement des sinistrés, la gestion de l'eau, et l'amélioration des structures de santé.

b) La représentation sur place

Tout en apportant un soutien à la Croix-Rouge haïtienne, la CRF a fait le choix de l'intervention directe. Elle n'est pas passée par l'intermédiaire de son homologue, ni d'autres associations, car elle disposait avant le séisme d'une mission sur place qui a été rapidement

renforcée, atteignant au plus fort de l'intervention, à la fin de l'année 2010, un effectif de 35 expatriés et de 400 employés nationaux, sans compter les journaliers employés à la tâche pour les programmes de relogement dans le cadre des programmes internationaux « Argent contre travail » (« Cash for Works »)⁸⁴.

La gestion de quasiment toutes les interventions s'est faite sur place, les paiements étant effectués directement en Haïti sur la base d'une procédure arrêtée après qu'une mission du contrôleur de gestion des opérations internationales de la CRF ait formalisé des procédures plus strictes⁸⁵, les achats effectués en période d'urgence ayant du mal à suivre les procédures formalisées de mise en concurrence établies par la CRF.

Les justificatifs de paiement ont tous été transmis au siège, accompagnés de la photocopie le cas échéant des chèques émis sur place. Les dépenses en monnaie locale ont été acquittées en espèces : par exemple, pour les dépenses de petites fournitures, le choix a été fait de recourir au commerce de proximité et aux importateurs locaux pour les achats qui pouvaient, sans atteindre des prix excessifs, revitaliser l'économie locale.

c) La gestion par le siège de la CRF

La direction des relations internationales (DROI) de la CRF est organisée pour assurer à la fois un suivi administratif et financier (tableau de bord retraçant toutes les dépenses selon leur financement et leur codification par programme et par localisation), mais aussi un suivi technique puisque des experts de la DROI sont intervenus selon leur compétence sur chaque programme.

Vingt-deux missions thématiques ont été effectuées sur place par des experts de la DROI, donnant lieu à des comptes rendus exhaustifs et des recommandations. Certaines difficultés signalées très tôt, comme par exemple l'identification des propriétaires des terrains où étaient édifiés des logements transitoires, n'ont cependant pas pu être résolues au niveau de la CRF, le programme de relogement mobilisant de nombreux acteurs et l'administration locale ne disposant pas de base cadastrale dans de nombreux quartiers.

⁸⁴ Les emplois de ce programme sont répartis par roulement entre les habitants d'un quartier afin de procurer un complément de revenu à plus de familles.

⁸⁵ La CRF dispose d'un « Manuel des opérations internationales » codifiant toutes les procédures administratives et financières utiles sur le terrain.

2 - Les réalisations

Outre l'intervention d'urgence, la CRF est intervenue dans plusieurs programmes dont l'importance a varié selon la période : aux premières interventions ont succédé des actions plus structurées. Le programme le plus important est celui de l'eau et de l'assainissement, devant celui de la prévention du choléra et celui du logement. Mais si certaines actions ont mobilisé beaucoup de personnel de la CRF sur place, comme celui du logement qui imposait d'organiser et d'encadrer beaucoup de petits chantiers, elles ne peuvent cependant pas être retracées intégralement dans les seuls comptes de la CRF, puisque les abris préfabriqués n'ont pas été achetés par l'association française mais offerts par d'autres associations nationales ou par l'ONU. La répartition même des personnels de la CRF sur place selon les programmes n'a pas pu être effectuée finement. En considérant qu'en moyenne, elle s'est déployée de façon homogène selon les axes d'intervention, on peut retenir que pour un total de 22,79 M€ de coûts directs d'intervention en 2010 et 2011, 10 % ont été consacrés à l'intervention d'urgence, 34 % à la santé (dont plus de la moitié pour le choléra), 32 % à l'eau et l'assainissement, 17 % au logement et 7 % à la prévention des risques pour l'avenir.

C - Le compte d'emploi des ressources

1 - Compte d'emploi des ressources globales (€)

EMPLOIS	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	11 815 348	11 676 998	23 492 346
<i>Coûts directs</i>	<i>11 451 705</i>	<i>11 342 873</i>	<i>22 794 579</i>
<i>Coûts indirects</i>	<i>363 642</i>	<i>334 125</i>	<i>697 767</i>
Frais de recherche de fonds	-	-	-
Frais de fonctionnement non rattachés aux missions sociales	1 216 693	1 231 191	2 447 884
Total des ressources effectivement employées sur l'exercice	13 032 041	12 908 190	25 940 231
Engagements à réaliser sur ressources affectées	15 415 882	8 728 914	8 728 914
TOTAL EMPLOIS	28 447 923	21 637 104	34 669 145
RESSOURCES	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		15 415 882	
Ressources collectées auprès du public	10 273 191	51 204	10 324 395
<i>Dons et legs</i>	<i>10 250 385</i>	<i>21 555</i>	<i>10 271 940</i>
<i>Autres produits liés à l'appel à la générosité du public</i>	<i>22 806</i>	<i>29 649</i>	<i>52 455</i>
<i>dont produits financiers</i>	<i>22 806</i>	<i>29 649</i>	<i>52 455</i>
Autres fonds privés	5 364 066	554 510	5 918 576
<i>Subventions d'entreprises</i>	<i>5 364 066</i>	<i>554 510</i>	<i>5 918 576</i>
<i>Subventions d'associations, fondations et autres organismes privés</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Subventions et autres concours publics	12 810 666	5 615 508	18 426 174
Ressources propres affectées à la mission "séisme Haïti"	-	-	-
TOTAL RESSOURCES	28 447 923	21 637 104	34 669 145

Source : Croix rouge française

a) Ressources

Au cours de la période, la CRF a pu mobiliser 34,7 M€ pour Haïti, la générosité du public s'étant manifestée le premier mois suivant la catastrophe, puis les autres financements privés et les subventions publiques ayant pris le relais. Contrairement à d'autres organismes, et à raison, la CRF n'agrège pas le mécénat des entreprises aux dons des particuliers, lesquels représentent stricto sensu la générosité du public. Au total, la générosité du public a apporté 29,78 % des 34,7 M€ mobilisés, les entreprises 17,07 %, l'Europe 32,67 %, les organismes internationaux 11,83 % et les institutions françaises 8,65 %.

b) Emplois

Les coûts directs (97 % des missions sociales) correspondent aux actions directement conduites sur le terrain soit par les personnels salariés par la mission de la CRF sur place soit en achetant des biens et des services pour accomplir les programmes évoqués supra. Les coûts indirects correspondent à des actions de soutien et d'évaluation conduites par les personnels de la DROI pour la mise en place, le suivi, et la gestion des programmes.

Les emplois hors mission sociale s'élèvent à 2 447 884 € et correspondent à des frais de fonctionnement généraux de la CRF, qui comprennent aussi bien des frais de siège que les frais de traitement des dons (147 395 €) ou des contrats, et des frais de communication et d'information des donateurs.

2 - Emploi des ressources issues de la générosité publique (€)

AFFECTATION PAR EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	4 122 787	3 354 700	7 477 487
Coûts directs	3 945 595	3 202 744	7 148 339
Coûts indirects	177 192	151 956	329 148
Engagements à réaliser sur ressources affectées	5 557 547	1 694 119	1 694 119
TOTAL DES EMPLOIS	9 680 334	5 048 819	9 171 606
RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		5 557 547	
Ressources collectées auprès du public sur l'exercice	10 273 191	51 204	10 324 395
TOTAL DES RESSOURCES	10 273 191	5 608 751	10 324 395
Utilisation hors mission sociale - collecte ciblée "séisme Haïti"			
SOLDE RESSOURCES - EMPLOIS	592 857	559 932	1 152 789
UTILISATION DU SOLDE			
Frais de recherche de fonds	-	-	-
Frais de fonctionnement	592 857	559 932	1 152 789
TOTAL	592 857	559 932	1 152 789

Source : Croix Rouge française

Les ressources issues de la générosité publique ont été employées à hauteur de 1 152 789 € pour des frais de fonctionnement et de structure (incluant des frais de traitement des dons), soit 15,42 % des missions sociales de la période et 11,17 % des montants collectés auprès du public.

Alors que ce prélèvement forfaitaire pour frais de gestion aurait dû être indiqué au donateur dès l'appel à dons, la CRF n'en a retracé l'existence que lors des premiers comptes rendus de son action en Haïti, les publications à l'intention des donateurs mentionnant alors en note en regard des tableaux présentant les premiers emplois que les frais de gestion se montent à « 13,8 % du montant des dépenses effectuées sur le terrain »⁸⁶. Dans les faits, le prélèvement présenté dans le tableau ci-dessus est légèrement supérieur (15,42 %) et correspond à une définition adoptée de façon plus récente par la CRF. Cette définition figure désormais dans le formulaire d'appel à dons ciblés sur le site Internet de l'association, lequel précise que « sur 100 € dépensés, 88,50 € sont consacrés aux actions sur le terrain, 10,17 € à la coordination des actions depuis Paris et 1,33 € aux frais généraux tels que les frais liés à la collecte et l'information des donateurs », soit au total un prélèvement de 11,50 % sur les ressources collectées.

Si la CRF a bien distingué dans son compte d'emploi des ressources issues de la générosité publique les missions sociales et les utilisations hors missions sociales globalisés en « frais de fonctionnement et de structure », elle n'en avait informé le donateur que lors de la publication des premières informations sur les actions conduites. Cette façon de procéder est pourtant plus transparente que celle d'organismes qui présentent des frais de gestion en coûts indirects de missions sociales. Pour l'avenir, la formule désormais adoptée par la CRF d'annoncer un prélèvement forfaitaire pour les frais généraux sera pleinement satisfaisante. En effet, les frais de fonctionnement d'un organisme ne peuvent pas être prélevés sur une collecte affectée, sauf si le donateur en a été informé préalablement.

La Cour considère que l'emploi des fonds collectés par la Croix-Rouge française pour Haïti a été conforme aux objectifs de l'appel. Elle formule toutefois une réserve à hauteur d'un montant de 1 005 394 €, ⁸⁷ soit 9,74 % des sommes collectées, qui a financé des frais de fonctionnement. Le donateur a été informé postérieurement à l'appel à dons.

⁸⁶ Dossier d'information pour les donateurs, page 27, juillet 2010.

⁸⁷ Montant des frais de fonctionnement (1 152 789 €) moins les frais de traitement des dons (147 395 €).

III - Fondation de France

A - Présentation

1 - Origine, missions et organisation

Créée à l'initiative de l'Etat pour encourager le développement de la philanthropie, la Fondation de France a obtenu la reconnaissance d'utilité publique par décret du 15 janvier 1969. Ses statuts lui confient la mission de « recevoir toutes libéralités, sous forme notamment de dons et de legs ou de versements manuels, d'en assurer la gestion et de redistribuer ces libéralités ou leurs fruits disponibles au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général (...) ». N'intervenant pas directement, mais en soutien à des projets, elle joue un double rôle, d'encouragement du mécénat, en abritant en son sein des fonds et fondations, et de bailleur des fonds issus de la générosité publique.

Elle est gérée par un conseil d'administration tripartite, composé de représentants des membres fondateurs, de personnes désignées par l'Etat et de personnalités qualifiées nommées par le conseil d'administration. Elle dispose d'environ 500 bénévoles et de 150 salariés, répartis entre le siège et les délégations régionales.

La Fondation intervient dans les domaines de l'aide aux personnes vulnérables, du soutien à la recherche, de l'environnement, et de la promotion de la philanthropie. Elle a développé son action internationale dès l'année suivant sa création, à la suite de la famine au Sahel en 1970, et en réaction à des catastrophes naturelles, régulièrement depuis trente ans. Les missions sociales de la Fondation de France ont atteint 151,4 M€ en 2010 et 192,9 M€ en 2011, la part réalisée à l'étranger représentant 15 % en 2010 et 3 % en 2011.

2 - Ressources globales

Au cours des exercices 2010 et 2011, la Fondation de France a disposé respectivement de 247,6 M€ et 277,2 M€ de ressources, provenant à plus de 98 % de la générosité publique selon les comptes d'emploi publiés.

La plupart des dons et legs sont accordés aux fondations abritées, la collecte propre de ressources de la Fondation de France, hors opérations d'urgence, étant de 12 M€ en 2010 et en 2011. Avec plus de 31 M€ collectés en 2010 (hors subventions publiques), le montant des

fonds recueillis pour Haïti représente près du triple de cette collecte annuelle.

B - L'action de la Fondation de France en faveur d'Haïti

1 - L'organisation

a) La création d'un comité de solidarité « Haïti »

Conformément aux procédures habituellement suivies par la Fondation de France, un comité d'experts, appelé « Solidarité Haïti », a été mis en place, en partie composé de personnes extérieures à la Fondation de France, choisies pour leur connaissance d'Haïti ou de la gestion des catastrophes humanitaires.

A la suite d'une mission sur place du responsable du département Solidarités internationales de la Fondation, le comité « Solidarité Haïti » a pu adopter dès le 21 janvier ses axes d'intervention et décider en particulier de réserver le quart de ses fonds à l'urgence, et les trois quarts à des interventions en faveur de la reconstruction et du développement du pays, compte tenu de l'ampleur des besoins dans ces deux domaines.

Dans le choix des organisations à soutenir, la Fondation a décidé de privilégier, pour la phase d'urgence, des projets portés par des ONG françaises connues pour leur professionnalisme. Pour la phase de reconstruction et d'aide au développement, elle s'est assurée de l'implication de partenaires haïtiens dans les actions à mener sur les zones affectées par le séisme (reconstruction d'écoles, de centres sociaux, de maisons, aide aux activités économiques, accompagnement psycho-social des personnes). Elle a annoncé qu'elle pourrait soutenir des projets d'une durée allant jusqu'à 48 mois. Enfin, elle a décidé, quelques mois plus tard, de mettre en place des « fonds d'initiative locale » pour aider des projets portés par des Haïtiens, en milieu rural comme en milieu urbain.

b) La sélection et le suivi des projets

Près de trois cents dossiers ont été déposés auprès des services de la Fondation en 2010 et 2011, et 84 d'entre eux ont été soutenus, avec des délais de traitement de 34 jours en moyenne, entre la date de dépôt des dossiers et la décision du comité. Celui-ci a pu adopter ses premières décisions de financement dès les mois de janvier et février 2010.

Sur 25 M€ d'aides engagées au cours des deux exercices 2010 et 2011, 33 % concernent la phase d'urgence (8,3 M€), 21 % l'accès aux

services (5,3 M€), 19 % la relance économique (4,7 M€), 15 % la reconstruction (3,6 M€) et 12 % (3,1 M€) ont été réservés pour les fonds d'initiative locale.

Les financements se répartissent pour moitié entre les actions concernant l'agglomération de Port-au-Prince et celles touchant l'extérieur de l'agglomération. Elles bénéficient dans ce cas aux zones touchées par le séisme mais aussi à un territoire plus large, notamment pour l'accueil des populations déplacées, la prévention et la prise en charge du choléra, la relance économique et l'accès aux services.

La Fondation de France a principalement aidé des organismes ayant une antériorité d'action en Haïti, 92 % des financements leur ayant été attribués. En règle générale, les organismes choisis ne faisaient pas appel par ailleurs à la générosité publique. Mais compte tenu de l'ampleur des besoins, notamment dans la phase d'urgence, la Fondation a choisi d'aider également des projets présentés par neuf ONG (sur 54 ONG soutenues) ayant fait par ailleurs appel à la générosité du public à la suite du séisme (dont, parmi les organismes contrôlés par la Cour, Action contre la faim et le Secours catholique). Le taux de financement moyen est de 60 %, avec des montants de financement en général inférieurs à 500 000 €, versés en trois fois. L'essentiel des fonds, soit 28,1 M€, ayant été engagé fin 2011, la Fondation a décidé de réserver le solde disponible, soit 6,5 M€, à des projets déjà engagés et au financement des projets locaux aidés par les fonds d'initiative locale.

La Fondation de France a mis au point un dispositif précis d'instruction et de suivi des dossiers depuis le siège, organisé des missions régulières de terrain pour faire le point de l'avancement des réalisations, et renforcé le pilotage du programme par le recrutement d'une salariée sur place.

Elle a par ailleurs confié à son commissaire aux comptes le suivi comptable des financements accordés aux organismes porteurs de projets. Dans ce cadre, le commissaire aux comptes a défini un format de compte rendu financier par opération subventionnée, a contrôlé la sincérité, l'exactitude et la cohérence des informations restituées par les associations et établi un compte d'emploi global de l'ensemble des organismes aidés. Celui-ci fait apparaître l'ensemble des ressources consacrées aux projets aidés par la Fondation et les emplois ; il distingue en particulier les missions sociales et les frais administratifs.

2 - Les réalisations

Le chapitre III présente plusieurs des réalisations soutenues par la Fondation. Celle-ci met à jour régulièrement sur son site Internet la liste des projets soutenus.

C - Le compte d'emploi des ressources

1 - Compte d'emploi des ressources globales (€)

EMPLOIS	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	20 998 247	4 684 360	25 682 607
<i>Coûts directs</i>	<i>20 663 000</i>	<i>4 344 775</i>	<i>25 007 775</i>
<i>Coûts indirects</i>	<i>335 247</i>	<i>339 585</i>	<i>674 832</i>
Frais de recherche de fonds	1 811 457	8 415	1 819 872
Frais de fonctionnement non rattachés aux missions sociales	548 608	79 910	628 518
Total des ressources effectivement employées sur l'exercice	23 358 312	4 772 685	28 130 997
Engagements à réaliser sur ressources affectées	10 261 579	6 514 409	6 514 409
TOTAL EMPLOIS	33 619 891	11 287 094	34 645 406

RESSOURCES	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		10 261 579	
Ressources collectées auprès du public	25 485 124	478 212	25 963 336
<i>Dons et legs</i>	<i>25 178 136</i>	<i>136 540</i>	<i>25 314 676</i>
<i>Autres produits liés à l'appel à la générosité du public</i>	<i>306 988</i>	<i>341 672</i>	<i>648 660</i>
<i>dont produits financiers</i>	<i>299 744</i>	<i>339 675</i>	<i>639 419</i>
Autres fonds privés	5 783 697	292 458	6 076 155
<i>Subventions d'entreprises</i>			
<i>Subventions d'associations, fondations et autres organismes privés</i>			-
Subventions et autres concours publics	2 056 678	254 245	2 310 923
Ressources propres affectées à la mission "séisme Haïti"	294 392	600	294 992
TOTAL RESSOURCES	33 619 891	11 287 094	34 645 406

Source : Cour des comptes

a) Ressources

Les ressources collectées auprès du public constituent les trois quarts du total.

S'agissant des autres fonds privés, la Fondation ne distingue pas dans ses enregistrements informatiques les dons en provenance des entreprises et celles venant d'autres personnes morales. La Cour a reclassé sous cette rubrique les montants de dons provenant des personnes morales et des fondations sous égide, soit au total 5 783 175 € en 2010 et 292 458 € en 2011. Elle a par ailleurs classé dans la rubrique des

ressources propres les dons dédiés à l'opération Haïti, versés par des personnes physiques résidents étrangers par le biais de structures en relation avec la Fondation (294 392 € en 2010 et 600 € en 2011).

b) Emplois

La Fondation de France enregistre en coûts directs l'ensemble des subventions qu'elle a engagées sur les deux exercices, soit 25 M€. Ces subventions financent partiellement, pour 7 % en moyenne, des frais de fonctionnement engagés par les organismes aidés.

A ces coûts directs, s'ajoutent les dépenses exposées par la Fondation pour concevoir, suivre et évaluer la mise en œuvre des actions. Parmi ces dépenses, figurent des charges de personnel correspondant à un renforcement des équipes de la Fondation de France, mais aussi à des charges de personnel permanent. Il s'agit de 62 701 € en 2010 et 39 804 € en 2011 de frais de personnel correspondant à un prorata des salaires de personnels du siège, versés en pratique à l'équipe « solidarités internationales » en charge d'Haïti. S'agissant de charges permanentes, elles devraient être comptabilisées dans les frais de fonctionnement et non pas dans les coûts indirects des missions sociales.

Par ailleurs, la Fondation prélève, sur la collecte, des frais de traitement dont le mode de calcul, établi à partir des coûts complets du traitement, a été fortement réévalué par rapport au coût comptabilisé pour la collecte « tsunami ». La Fondation applique un barème de 5 € par chèque et de 2,5 € pour les dons par Internet. Le cumul des frais de traitement sur les deux exercices représente 1,82 M€, soit près de 6 % des dons ayant donné lieu à traitement.

Enfin, la Fondation prélève sur l'ensemble des dons qu'elle reçoit des frais de fonctionnement, calculés selon un barème forfaitaire. Il s'agit de couvrir les frais généraux liés à la gestion de la Fondation et à la mise en œuvre des missions sociales. Ce prélèvement est de 3 % des dépenses consacrées en Haïti (subventions, achats, prestations), avec un plafonnement de 5 000 € par engagement de dépenses. Il a représenté 262 868 € en 2010 et 93 288 € en 2011, soit un taux effectif de 1,37 % des emplois.

A ces frais de fonctionnement s'ajoutent les frais d'information et de communication vis-à-vis des donateurs qui doivent être comptabilisés en frais de fonctionnement et non au sein de la rubrique frais de recherche des dons. Ils ont donc été reclassés par la Cour dans la rubrique des frais de fonctionnement, à hauteur de 285 740 € en 2010 et -13 378 € en 2011 (un retraitement analytique des frais engagés expliquant ce montant négatif).

Dans son appel à dons, la Fondation de France n'informait pas, jusqu'à présent, le donateur des différents prélèvements effectués sur la collecte pour assurer la couverture de frais de traitement des dons et les frais généraux de fonctionnement. Les donateurs ne pouvaient être informés de ces prélèvements qu'a posteriori, par la consultation des statuts et du règlement intérieur de la Fondation qui en prévoient le principe et les modalités, ainsi que par la consultation des comptes annuels et la lecture d'un document simplifié « L'essentiel des comptes » envoyé aux donateurs chaque année.

A la suite des observations de la Cour, la Fondation a mis en ligne sur son site Internet, depuis le 18 septembre 2012, des informations graphiques donnant la décomposition de l'emploi des ressources entre les missions sociales et les autres charges (développement et recherche de ressources, frais d'information et de communication, autres charges de fonctionnement). Ce graphique est également reproduit sur le module de dons en ligne du site Internet de la Fondation. Ces nouveautés qui améliorent l'information du donateur.

2 - Emploi des ressources issues de la générosité publique (€)

Mission sociale "séisme Haïti"	15 645 305	3 353 437	18 998 742
<i>Coûts directs</i>	<i>15 394 129</i>	<i>3 110 040</i>	<i>18 504 169</i>
<i>Coûts indirects</i>	<i>251 176</i>	<i>243 397</i>	<i>494 573</i>
Engagements à réaliser sur ressources affectées	7 479 754	4 516 204	4 516 204
TOTAL DES EMPLOIS	23 125 059	7 869 641	23 514 946
RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		7 479 754	
Ressources collectées auprès du public sur l'exercice	25 485 124	478 212	25 963 336
TOTAL DES RESSOURCES	25 485 124	7 957 966	25 963 336
Utilisation hors mission sociale - collecte ciblée "séisme Haïti"			
SOLDE RESSOURCES - EMPLOIS	2 360 065	88 325	2 448 390
UTILISATION DU SOLDE			
<i>Frais de recherche de fonds</i>	<i>1 811 457</i>	<i>8 415</i>	<i>1 819 872</i>
<i>Frais de fonctionnement</i>	<i>548 608</i>	<i>79 910</i>	<i>628 518</i>
TOTAL	2 360 065	88 325	2 448 390

Source : Cour des comptes

Ce tableau appelle les mêmes remarques que le tableau global précédent sur la part des coûts indirects des missions sociales qui auraient dû être reclassée en frais de fonctionnement. La Cour a seulement

reclassé en frais de fonctionnement les frais d'information et de communication. Les emplois hors mission sociale ont concerné :

- les frais de recherche de fonds pour 1 819 972 €, soit 7,01 % des sommes collectées auprès du public ;

- des frais de fonctionnement pour 628 518 €, soit 2,42 % des sommes collectées auprès du public.

La Cour considère que l'emploi des fonds collectés par la Fondation de France pour Haïti a été conforme aux objectifs de l'appel. Elle formule toutefois une réserve à hauteur d'un montant de 628 518 €, soit 2,42 % des sommes collectées, qui a financé des frais de fonctionnement. Le donateur en a été informé postérieurement à l'appel à dons.

IV - Médecins sans frontières-France

A - Présentation

1 - Origine, missions et organisation

L'organisation « Médecins sans frontières-France », ci-après dénommée MSF-France, a été fondée le 20 décembre 1971 à la suite de la guerre dite du Biafra, par un groupe de médecins et de journalistes français. Aux termes de ses statuts, révisés en juin 2007, MSF-France a en particulier pour objet de réunir toutes les personnes pouvant aider l'association à « porter assistance aux populations en détresse, aux populations exclues des soins, aux victimes de catastrophes naturelle ou humaine, de situations de belligérance ou d'autres formes de violence, d'épidémie ou d'endémie » et à favoriser l'amélioration des compétences médicales et opérationnelles locales.

Le mouvement MSF est international et compte 19 sections nationales, indépendantes, mais coordonnées. Le bureau international est situé à Genève et les sections nationales se répartissent en cinq centres opérationnels (France, Belgique, Pays-Bas, Suisse et Espagne), en charge des opérations de terrain, et 14 sections non opérationnelles, qui s'occupent de collecte de fonds, de communication et de recrutement.

MSF-France comptait en 2011 un peu plus de 1 600 adhérents. Le groupe MSF-France dispose d'antennes régionales et de structures dédiées, pour l'expertise et la formation des équipes MSF (Epicentre), d'une centrale d'approvisionnement en matériels et médicaments (MSF logistique), de la Fondation MSF, reconnue d'utilité publique en 1991, et d'un bureau aux Emirats Arabes Unis, qui a pour mission de rechercher des fonds et de recruter des volontaires professionnels de santé.

Pour conduire ses opérations sur le terrain, MSF-France recrute, en plus de ses salariés permanents (240 salariés en 2010 au siège à Paris), des volontaires, dont la grande majorité est constituée de médecins, infirmiers, sages-femmes, techniciens de laboratoire, logisticiens et administrateurs, soit l'équivalent en 2010 de 600 postes en année pleine. MSF-France emploie également des ressortissants des pays où elle intervient, ce qui représentait, pour la même année 2010, 4 889 postes en équivalent temps plein.

L'action du mouvement a été reconnue par l'attribution du prix Nobel de la paix en 1999. Les missions sociales de MSF-France ont

représenté 197,8 M€ en 2010 et 206,1 M€ en 2011. Elles ont été réalisées à 99 % à l'étranger.

2 - Ressources globales

En 2010, le groupe MSF-France a disposé, selon son compte d'emploi combiné, regroupant les comptes de ses différents composantes françaises, de ressources globales de 229,1 M€ dont 62,6 M€ (27 %) de dons et legs des particuliers collectés en France et par le bureau des Emirats Arabes Unis et 76 M€ (33 %) de dons et legs de particuliers recueillis par les autres sections de MSF international. En 2011, sur un total de 220,6 M€, ces deux ressources ont représenté respectivement 56,6 M€ (26 %) et 88 M€ (40 %).

Les ressources globales collectées pour Haïti ont représenté en 2010 22,6 M€ soit près de 10 % du total des ressources de MSF-France ; les fonds provenant de la générosité du public au sens strict ont atteint en 2010 2,7 M€, soit un peu plus de 4 % de ces ressources.

B - L'action de MSF-France en faveur d'Haïti

1 - L'organisation

MSF-France est implantée depuis plus de 20 ans en Haïti, où elle a renforcé sa présence en 2004 à la suite des inondations provoquées par la tempête tropicale Jeanne.

Fin 2009, la présence de MSF France était significative en Haïti (9 expatriés et 234 recrutés locaux). Dès le 12 janvier 2010, les équipes logistiques qui étaient en place ont donc été en mesure de se mobiliser pour apporter un soutien aux sinistrés du séisme.

2 - Les réalisations

Pendant la phase d'urgence (janvier-avril 2010), MSF-France s'est engagée sur la prise en charge chirurgicale des blessés graves, l'accès aux soins de première nécessité et l'accompagnement des familles en difficulté.

Elle s'est par la suite investie dans le traitement de l'épidémie de choléra et a engagé la réalisation de l'hôpital temporaire de Drouillard.

Le chapitre III présente les principales réalisations de MSF-France.

C - Le compte d'emploi des ressources

1 - Compte d'emploi des ressources globales (€)

EMPLOIS	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	22 467 321	14 640 835	37 108 156
<i>Coûts directs</i>	22 365 079	14 534 295	36 899 374
<i>Coûts indirects</i>	102 242	106 540	208 782
Frais de recherche de fonds	125 930	-	125 930
Frais de fonctionnement non rattachés aux missions sociales	-	-	-
Total des ressources effectivement employées sur l'exercice	22 593 251	14 640 835	37 234 086
Engagements à réaliser sur ressources affectées	-	-	-
TOTAL EMPLOIS	22 593 251	14 640 835	37 234 086
RESSOURCES	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		-	
Ressources collectées auprès du public	2 707 610	20 710	2 728 320
<i>Dons et legs</i>	2 707 610	20 710	2 728 320
<i>Autres produits liés à l'appel à la générosité du public</i>	-	-	-
<i>dont produits financiers</i>	-	-	-
Autres fonds privés	619 297	7 829	627 126
<i>Subventions d'entreprises</i>	299 723	7 829	307 552
<i>Subventions d'associations, fondations et autres organismes privés</i>	319 574	-	319 574
Subventions et autres concours publics	254 917	5 000	259 917
Ressources propres affectées à la mission "séisme Haïti"	19 011 427	14 607 296	33 618 723
TOTAL RESSOURCES	22 593 251	14 640 835	37 234 086

Source : Cour des comptes

a) Ressources

Ce tableau a fait l'objet d'un retraitement de la Cour en fonction des éléments suivants :

- les ressources issues de la générosité publique, au sens de la réglementation française ne concernent que les seules ressources collectées directement par MSF-France ;
- les ressources collectées par les autres associations MSF, que MSF-France présente comme « autres produits liés à l'appel à la générosité publique » dans son compte d'emploi des ressources combiné, ont ici par convention été reclassées en ressources propres.

Sur 22,6 M€ en 2010 et 14,6 M€ en 2011 de ressources mobilisées par MSF-France, seule une part minoritaire en 2010 (3,6 M€, soit 15,8 %) et marginale en 2011 provient des fonds directement collectés par MSF

France. Ces pourcentages sont encore plus faibles si l'on ne prend en compte que les produits de la générosité publique (2,7 M€ en 2010, soit 12 % et 20 710 € en 2011).

MSF-France déclare à juste titre ne pas avoir comptabilisé de produits financiers dans les autres produits issus de la générosité publique, l'association ayant eu pour le seul mois de janvier des dépenses supérieures à l'ensemble des ressources collectées pour 2010 (3,7 M€ dépensés en un mois pour 3,6 M€ collectés en un an).

b) Emplois

Les coûts directs recourent des dépenses d'opérations, soit les frais, salaires compris, des équipes locales et internationales présentes sur le terrain, le coût des approvisionnements médicaux et logistiques et les coûts de soutien administratifs locaux.

Les coûts indirects (102 242 € en 2010 et 106 540 € en 2011) correspondent au coût du renfort apporté au pilotage et à la coordination du programme, aux activités de recrutement et de formation de personnel de terrain pour la prise en charge du choléra. Il s'agit donc bien de « coûts qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée », ce qui, en application du règlement comptable 2008-12, justifie leur rattachement aux missions sociales.

2 - L'emploi des ressources issues de la générosité publique (€)

AFFECTATION PAR EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	2 707 610	20 710	2 728 320
Coûts directs	2 707 610	20 710	2 728 320
Coûts indirects	-	-	-
Engagements à réaliser sur ressources affectées	-	-	-
TOTAL DES EMPLOIS	2 707 610	20 710	2 728 320
RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		-	
Ressources collectées auprès du public sur l'exercice	2 707 610	20 710	2 728 320
TOTAL DES RESSOURCES	2 707 610	20 710	2 728 320
Utilisation hors mission sociale - collecte ciblée "séisme Haïti"			
SOLDE RESSOURCES - EMPLOIS	-	-	-
UTILISATION DU SOLDE			
Frais de recherche de fonds			-
Frais de fonctionnement	-	-	-
TOTAL	-	-	-

Source : Cour des comptes

Les ressources issues de la générosité publique collectées auprès des particuliers par MSF-France ont été intégralement employées à la mission sociale sous forme de coûts directs.

La Cour considère que l'emploi des fonds collectés pour Haïti par MSF-France a été conforme aux objectifs de l'appel.

V - Secours catholique

A - Présentation

1 - Origine, missions et organisation

L'association « Le Secours catholique », fondée en 1946, a pour objet « le rayonnement de la charité chrétienne ». Elle a été reconnue d'utilité publique par un décret du 25 septembre 1962. Elle constitue également un service de l'Église Catholique.

Selon ses statuts, elle a pour but notamment « d'apporter, partout où le besoin d'en fera sentir (...) tout secours et toute aide, directe ou indirecte, morale ou matérielle (...) ; de participer aux efforts faits sur le plan international en vue de l'organisation catholique de la Charité ». Ses moyens d'action comprennent entre autres « l'organisation de campagnes, chacune d'elles ayant pour objet de promouvoir l'esprit de charité appliqué à un but déterminé ; la publication des bulletins d'information (...) de la Charité ; la distribution de secours (...) ».

Le Secours catholique fédère l'action de 91 comités locaux (« délégations diocésaines »), non dotés de la personnalité morale.

L'action du Secours catholique est relayée à travers le monde par le réseau de la confédération Caritas Internationalis, qui a soutenu plus de 430 opérations internationales dans plus de 62 pays. Caritas Internationalis déclare compter 165 organisations catholiques d'aide, de développement et de service social, dont le Secours catholique, Caritas France. Les missions sociales du Secours catholique ont atteint 93,9 M€ en 2010 et 94,6 M€ en 2011. La part réalisée à l'étranger a représenté environ un quart de ce total.

2 - Ressources globales

Le Secours catholique a reçu un total de ressources (hors valorisation des contributions volontaires en nature) de 142,1 M€ en 2010 et 134 M€ en 2011, dont les produits de la générosité du public représentent près des quatre cinquièmes.

La part des ressources collectées à la suite du séisme en Haïti dans le total des dons recueillis habituellement par le Secours catholique n'est pas négligeable. Ainsi en 2010, année où la collecte a été la plus importante, les dons comptabilisés en faveur des victimes du séisme ont représenté 16 % du total des dons collectés en 2010 (81,9 M€).

B - L'action du Secours catholique en faveur d'Haïti

Le Secours catholique intervient en Haïti depuis 1964, essentiellement dans le domaine du développement rural avec les communautés paysannes, sous la forme de projets visant notamment à mettre en place des initiatives génératrices de revenus et à promouvoir l'accès des populations aux services de base.

1 - L'organisation

a) La création d'un comité de pilotage et d'une unité dédiée au siège

Un comité de pilotage Haïti a été mis en place en mars 2010, notamment pour élaborer la stratégie du Secours catholique et pour donner un avis motivé sur toutes les propositions d'interventions.

Une « unité programmes Haïti » a été créée au siège en juillet 2010. Elle est chargée de « diriger l'ensemble des actions menées en Haïti » et de « superviser l'action des expatriés envoyés sur les programmes qui y sont liés ». Cette création s'inscrit dans le contexte de la « seconde phase d'activité plus orientée sur la réhabilitation et la mise en œuvre de programmes à long terme, tout en poursuivant les actions d'urgence nécessaires ». Elle vise à intégrer les « différentes dimensions en jeu : urgence, réhabilitation, développement, appui institutionnel, animation et plaidoyer », ainsi qu'à « coordonner l'ensemble des actions et projets menés en réponse à ce séisme ». Cette unité, composée de trois personnes à temps plein, a été « créée pour une durée qui peut s'étendre sur cinq ans ».

b) La représentation sur place

Une mission permanente a été détachée sur place à partir d'août 2010. Depuis 2011, elle est composée de quatre expatriés (une salariée, trois consultants), ainsi que de recrutés locaux.

En liaison avec l'unité programmes Haïti, la mission à Port-au-Prince a pour mission d'identifier des partenaires partageant ses priorités d'intervention et de leur apporter un appui technique et méthodologique dès la phase de montage des projets, en vérifiant leur capacité de gestion ainsi que leurs modalités d'organisation administrative et financière. Pendant la mise en œuvre d'un projet, la mission effectue des visites de suivi permettant de vérifier et compléter les informations présentées dans les rapports réguliers d'activités adressés par les partenaires.

2 - Les réalisations

Le Secours catholique est intervenu dès la phase d'urgence mais très tôt, en raison de l'ampleur de la catastrophe, il a décidé d'inscrire son intervention dans la durée et de concentrer ses ressources sur la phase de réhabilitation, en privilégiant, comme zones d'intervention, les zones urbaines périphériques (quartiers populaires de la capitale) ainsi que les zones rurales isolées touchées par le séisme (destructions, isolement) ou marginalisées (afflux de personnes sinistrées, impact économique de la destruction de la capitale, épidémie de choléra).

Trois grands secteurs d'intervention ont été initialement retenus pour cette phase : éducation, reconstruction de logements et d'infrastructures sociales, relance économique en milieu rural. Le secteur de la santé a été ajouté à cette liste, en décembre 2010, suite à l'élargissement des critères d'utilisation des fonds collectés aux nouvelles urgences qui ont frappé Haïti après le séisme (épidémie de choléra et cyclone Tomas).

C - Le compte d'emploi des ressources

1 - Compte d'emploi des ressources globales (€)

EMPLOIS	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	3 725 811	3 420 919	7 146 730
<i>Coûts directs</i>	3 725 811	3 420 919	7 146 730
<i>Coûts indirects</i>	-	-	-
Frais de recherche de fonds	44 847	-	44 847
Frais de fonctionnement non rattachés aux missions sociales	23 715	-	23 715
Total des ressources effectivement employées sur l'exercice	3 794 373	3 420 919	7 215 292
Engagements à réaliser sur ressources affectées	11 085 980	8 128 370	8 128 370
TOTAL EMPLOIS	14 880 353	11 549 289	15 343 662
RESSOURCES	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		11 085 980	
Ressources collectées auprès du public	13 046 125	340 384	13 386 509
<i>Dons et legs</i>	12 438 373	95 885	12 534 258
<i>Autres produits liés à l'appel à la générosité du public</i>	607 752	244 499	852 251
<i>dont produits financiers</i>	151 895	186 515	338 410
Autres fonds privés	1 680 075	118 700	1 798 775
<i>Subventions d'entreprises</i>	485 992	64 024	550 016
<i>Subventions d'associations, fondations et autres organismes privés</i>	1 194 083	54 676	1 248 759
Subventions et autres concours publics	154 153	4 225	158 378
Ressources propres affectées à la mission "séisme Haïti"			-
TOTAL RESSOURCES	14 880 353	11 549 289	15 343 662

Source : Cour des comptes

a) Ressources

Les produits issus de la générosité publique représentent plus de 87 % des ressources comptabilisées au titre du séisme.

Le Secours catholique classe parmi les ressources considérées comme issues de la générosité publique, toutes celles qui sont versées spontanément par des personnes physiques ou morales, dans le cadre des campagnes d'appel à dons ou bien de manifestations de soutien organisées par l'association. Seuls les dons des personnes morales de droit privé reçus sous forme de mécénat, pour lesquelles une convention est établie, sont rattachés par le Secours catholique au poste « Autres fonds privés » au motif que l'existence d'une convention conduit à créer un lien contractuel entre la personne privée et l'association, engageant les parties sur des projets selon des conditions ou modalités prédéfinies.

La Cour a maintenu dans la rubrique « Dons et legs » les dons des particuliers en France (12,392 K€) et hors de France (56 500 K€), ainsi que les dons des particuliers recueillis par des « groupes d'églises » (49,82 K€) et des mairies (35710 €). Les « dons et legs » comprennent également les sommes recueillies par le Secours catholique lors de précédentes collectes pour Haïti et réaffectés à cette mission (164 903 € en 2010 et 28 049 € en 2011).

Par cohérence avec les conventions retenues pour les autres organismes, la Cour a reclassé dans la rubrique « autres fonds privés » les versements des entreprises reçus hors mécénat (550 000 €), ainsi que les contributions des communautés religieuses (196 300 €) et celles des autres associations et groupes scolaires, que le Secours catholique avait comptabilisés dans la rubrique des dons.

Le montant des ressources collectées auprès du public comprend les produits des collectes antérieures réaffectés pour le séisme en Haïti (164 903 € en 2010 et 28 049 € en 2011).

b) Emplois

Les coûts de communication n'étant pas destinés aux victimes, mais aux donateurs, ont été reclassés en frais de fonctionnement 23 715 € de dépenses correspondant à des actions « d'éveil et de sensibilisation à la solidarité ».

2 - Emploi des ressources issues de la générosité publique (€)

AFFECTATION PAR EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	3 328 096	3 416 694	6 744 790
Coûts directs	3 328 096	3 416 694	6 744 790
Coûts indirects	-	-	-
Engagements à réaliser sur ressources affectées	9 649 467	6 573 157	6 573 157
TOTAL DES EMPLOIS	12 977 563	9 989 851	13 317 947
RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		9 649 467	
Ressources collectées auprès du public sur l'exercice	13 046 125	340 384	13 386 509
TOTAL DES RESSOURCES	13 046 125	9 989 851	13 386 509
Utilisation hors mission sociale - collecte ciblée "séisme Haïti"			
SOLDE RESSOURCES - EMPLOIS	68 562	-	68 562
UTILISATION DU SOLDE			
Frais de recherche de fonds	44 847	-	44 847
Frais de fonctionnement	23 715	-	23 715
TOTAL	68 562	-	68 562

Source : Cour des comptes

Les emplois hors mission sociale ont concerné :

- les frais de recherche et de traitement de fonds pour 44 847 €, soit 0,34 % des sommes collectées auprès du public ;
- des frais de fonctionnement pour 23 715 €, soit 0,18 % des sommes collectées auprès du public.

La Cour considère que l'emploi des fonds collectés par le Secours catholique pour Haïti a été conforme aux objectifs de l'appel. Elle formule toutefois une réserve à hauteur d'un montant de 23 715 €, soit 0,18 % des sommes collectées, qui a financé des frais de communication assimilables à des frais de fonctionnement.

VI - Secours populaire français

A - Présentation

1 - Origine, missions et organisation

Le Secours populaire français (SPF) sous sa forme actuelle a été créé le 15 novembre 1945 et reconnu d'utilité publique par décret du 12 mars 1985.

Il présente la particularité d'être une « Union » de 768 structures juridiques autonomes : une Association nationale, 22 conseils de région, 98 fédérations et 647 comités. Les chiffres présentés ci-après sont issus des comptes combinés de l'Union.

Toutes les structures inscrites dans les statuts déclinent leur action autour des mêmes objectifs : « soutenir au plan matériel, sanitaire (...) les personnes et leurs familles (...) ; rassembler en leur sein les personnes de bonne volonté (...) ; développer en permanence les structures et l'audience (...) ». Chaque entité contribue donc, à son niveau, aux objectifs communs du mouvement, les structures de niveau supérieur se voyant par ailleurs affecter une mission de coordination et de dynamisation des structures qui leur sont rattachées et qu'elles fédèrent. Les missions sociales du Secours populaire français ont atteint 52,1 M€ en 2010 et 50,0 M€ en 2011, la part réalisée à l'étranger représentant environ 10 % du total des emplois en missions sociales.

2 - Ressources globales

Le Secours populaire français a bénéficié d'un total de ressources (hors valorisation des contributions matérielles) de 82 M€ en 2010 et 83,3 M€ en 2011, dont les produits de la générosité du public représentent un peu plus d'un quart.

L'impact de la générosité publique induite par le séisme sur le niveau des dons collectés habituellement par le Secours populaire français n'est pas négligeable. En effet en 2010, année où la collecte a été la plus importante, les dons comptabilisés en faveur des victimes du séisme ont représenté 14 % du total des dons collectés (15,3 M€) et plus de 70 % du total du produit de la campagne « solidarité dans le monde », lequel est passé de 1,16 M€ en 2009 à 2,98 M€ en 2010.

B - L'action du Secours populaire français en faveur d'Haïti

1 - L'organisation

a) La création d'un groupe de travail

L'action en Haïti confirme la très grande autonomie des structures du Secours populaire français dans le choix des actions à mener. Certaines structures sont intervenues en co-pilotage avec l'Association nationale ; d'autres, déjà présentes dans le pays, ont fait le choix de continuer leurs actions déjà entreprises ou d'en développer de nouvelles ; enfin, de façon plus marginale et pour des budgets plus modestes, d'autres structures, n'étant pas encore intervenues en Haïti, ont spontanément décidé d'y mener des actions ponctuelles ou des actions encore à l'étude actuellement. Cette marge de manœuvre laissée à l'appréciation des différentes structures du mouvement, tant dans le choix des actions que dans leur déroulement, suppose un pilotage qui permette une coordination d'ensemble des actions de l'Union.

Consciente de cette nécessité, l'association a très rapidement mis en place un groupe de travail sur Haïti ayant pour objectif de « favoriser la cohérence de l'intervention du SPF en Haïti en permettant aux différentes structures y pilotant une action (Association nationale, conseils de région et fédérations) de se rencontrer et d'échanger autour de leurs actions ». Ce groupe, composé de membres des instances nationales, de l'Association nationale et des structures fédérées, regroupe 37 participants potentiels, nombre qui paraît élevé s'agissant d'une instance opérationnelle. Il s'est réuni cinq fois en 2010 et quatre fois en 2011.

Le groupe de travail a joué un rôle effectif dans la sélection des actions et a constitué un lieu de rencontre et d'échanges, mais les décisions en matière d'orientation et de conduite des opérations sont demeurées du ressort des fédérations participantes. Après un an d'existence de ce groupe, le Secours populaire français lors de l'Assemblée générale de 2011 et en vue du congrès de novembre 2011 a mandaté la Commission financière nationale « pour faire des préconisations dans le but de constituer un recueil des bonnes pratiques dans la conduite de projets ».

b) La représentation sur place

Le groupe de travail a très rapidement⁸⁸ évoqué l'hypothèse d'envoyer sur place un expatrié, notamment si des projets à long terme étaient envisagés. En septembre 2010, compte tenu des coûts et des questions de sécurité, le groupe de travail a décidé de privilégier le recours à une personne déjà sur place. Une correspondante locale a finalement été recrutée par l'Association nationale en janvier 2011 ; elle a été « mandatée pour représenter le SPF auprès des autorités, institutions, acteurs humanitaires, faciliter le travail du SPF avec ses partenaires, préparer l'organisation des missions, participer à des missions ponctuelles sur demande explicite ». Par ailleurs, le conseil de région Ile-de-France du Secours populaire français a financé le recrutement, au 1er décembre 2011, d'un collaborateur de l'association haïtienne Concert'Action, chargé du suivi des actions éducatives menées par cette association.

c) Les missions sur le terrain

Elles se caractérisent par un nombre parfois élevé de participants.

A titre d'exemple, 21 personnes ont participé à la mission du 14 au 21 mai 2011, principalement consacrée à l'inauguration de la première tranche de l'école de Rivière Froide, dont cinq membres de l'Association nationale et neuf membres des structures fédérées du Secours populaire français. Une autre mission, conduite à Jacmel en juin 2011, a regroupé 17 personnes dont deux membres de l'Association nationale et 15 membres des structures fédérées. L'importance de ces délégations a engendré des dépenses non négligeables : 189 042 € pour les 14 missions menées jusqu'en juin 2011, dont 50 824 € pour la seule mission du 14 au 21 mai 2011.

La grande majorité des missions exécutées ont donné lieu à la rédaction de rapports, au contenu inégal toutefois. Ceux liés aux premières missions d'urgence consignent assez précisément la situation et le contexte dans l'île, ainsi que les actions mises en œuvre ; les rencontres avec les partenaires y sont largement décrites et les perspectives de déploiement de projets, ou au contraire d'abandon de certaines actions, sont évoquées⁸⁹. Ainsi, la mission du 10 au 20 mars 2010 a permis d'écarter des projets (poulaillers familiaux, formations apicoles) qui ne contribuaient pas à une économie familiale mais plutôt à la relance de

⁸⁸ Compte-rendu du 9 mars 2010.

⁸⁹ Missions de l'Association nationale du 19 au 26 janvier, du 31 janvier au 9 février et du 10 au 20 mars 2010 ; mission de la fédération de la Haute-Vienne du 4 au 14 février 2010.

filières. L'absence de justification sur l'utilisation d'un don versé à une « crèche » et les constats relevés sur place ont permis de constater que « cette institution totalement privée se livrait à des « mises en scènes » pour apitoyer les étrangers ». Face à ce risque, le Secours populaire français a décidé de ne plus répondre à ce genre de sollicitation.

Les missions ultérieures mettent davantage l'accent sur les lieux sinistrés, la rencontre des partenaires et autorités sur place, la présence lors de certains événements (inauguration, fêtes locales..) que sur un réel contrôle des actions mises en œuvre. Les missions présentées comme assurant le suivi des projets réalisés ou en cours de réalisation à Rivière-Froide n'ont pas donné lieu à la production de véritables rapports, mais plutôt à la communication de simples attestations signée des missionnaires (secrétaires nationaux du mouvement) qui ne peuvent tenir lieu de rapport de mission. La Cour prend note de l'engagement du Secours populaire français d'exiger désormais la production pour chaque mission d'un « rapport écrit précis et opérationnel ».

2 - Les réalisations

Le chapitre III présente les principales réalisations de l'association au titre de la phase d'urgence et dans les domaines de la santé et de la scolarisation.

C - Le compte d'emploi des ressources

1 - Compte d'emploi des ressources globales (€)

EMPLOIS	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	966 631	1 053 646	2 020 277
Coûts directs	915 555	1 017 111	1 932 666
Coûts indirects	51 076	36 535	87 611
Frais de recherche de fonds	92 734	16 801	109 535
Frais de fonctionnement non rattachés aux missions sociales	102 136	82 184	184 320
Total des ressources effectivement employées sur l'exercice	1 161 502	1 152 630	2 314 132
Engagements à réaliser sur ressources affectées	2 843 678	1 954 467	1 954 467
TOTAL EMPLOIS	4 005 180	3 107 097	4 268 599
RESSOURCES	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		2 843 678	
Ressources collectées auprès du public	2 151 431	73 775	2 225 206
Dons et legs	2 149 165	73 349	2 222 514
Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	2 266	426	2 692
dont produits financiers	2 266	426	2 692
Autres fonds privés	720 643	35 886	756 529
Subventions d'entreprises	588 127	1 087	589 214
Subventions d'associations, fondations et autres organismes privés	132 516	34 799	167 315
Subventions et autres concours publics	534 101	10 440	544 541
Ressources propres affectées à la mission "séisme Haïti"	599 005	143 318	742 323
TOTAL RESSOURCES	4 005 180	3 107 097	4 268 599

Source : Cour des comptes (emplois) et Secours populaire français (ressources)

a) Ressources

Les produits issus de la générosité publique constituent plus de la moitié des ressources comptabilisées au titre du séisme.

Selon la définition retenue par le Secours populaire français, les ressources considérées comme issues de la générosité publique sont celles versées spontanément par des personnes physiques ou morales dans le cadre des campagnes d'appel à dons. Les participations des bénéficiaires pour lesquelles il y a une contrepartie, les recettes « d'initiatives » enregistrées au cours des diverses manifestations organisées par l'association (foires, braderie, etc.), et les versements effectués par les personnes morales dans le cadre de conventions de mécénat sont comptabilisés en « Autres fonds privés ». A la suite des observations de la

Cour, le Secours populaire français a reclassé dans la rubrique « subventions d'entreprises » l'ensemble des versements des entreprises assortis ou non de conventions de mécénat, ce qui est conforme au règlement comptable.

b) Emplois

Les frais de fonctionnement correspondent en premier lieu au prélèvement forfaitaire opéré par l'association sur l'ensemble de ses ressources financières. Sur le total des sommes recueillies en faveur d'Haïti, ce prélèvement atteint 266 072 €. Il est imputé par le Secours populaire français en frais de fonctionnement, au prorata des missions sociales réalisées sur chaque exercice, soit 67 109 € en 2010 et 71 320 € en 2011 s'agissant de l'emploi des ressources globales.

Sur l'exercice 2010, un reclassement en frais de fonctionnement de coûts présentés en missions sociales a été opéré par la Cour à hauteur de 35 027 € (15 549 € de coûts directs et 19 478 € de coûts indirects) correspondant à des dépenses d'affranchissement qui relèvent des frais de fonctionnement.

Sur l'exercice 2011, un reclassement en frais de fonctionnement a été opéré à hauteur de 10 864 €, correspondant à une provision pour dépréciation d'un stock d'outils de collecte (taille-crayons spécialement conçus à cette occasion). En effet, le règlement comptable ne permet pas d'inclure de provision dans les missions sociales, une ligne spécifique du compte d'emploi étant prévue à cet effet.

Par ailleurs le rattachement de certaines charges aux missions sociales est discutable. Il s'agit de 105 300 € en 2010 et 95 246 € en 2011 correspondant à des charges de personnel incluses dans les coûts directs mais correspondant à un prorata des salaires de personnels du siège : ainsi la directrice, son assistant, la responsable équipe Monde et deux personnes en charge de la conduite des projets internationaux au sein de la direction du soutien aux réseaux de solidarité (pour un montant global de 78 000 € en 2010 et de 81 792 € en 2011) ; le responsable du service de contrôle et de gestion et le responsable de la trésorerie au sein de la direction financière (pour un montant global de 16 000 € en 2010 et 11 735 € en 2011) ; et divers autres cadres pour un montant de 11 300 € en 2010 et 1 782 € en 2011.

Le Secours populaire français justifie le rattachement de ces coûts aux missions sociales par le fait que ces responsables ont été mobilisés pour Haïti, estimant que « l'ensemble du temps et l'ensemble des moyens de l'association sont destinés à la pratique de la solidarité et à son développement, il est logique que le temps de ceux qui s'y consacrent soit

affecté aux actions pour lesquelles le mouvement a collecté ». Pourtant, les coûts dont il est question ne disparaîtraient pas si la mission sociale n'était pas réalisée. Aussi ne doivent-ils pas lui être imputés, car un tel rattachement a pour effet de minorer l'affichage des frais de fonctionnement.

2 - Emploi des ressources issues de la générosité publique (€)

AFFECTATION PAR EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	429 267	398 061	827 328
Coûts directs	378 191	398 061	776 252
Coûts indirects	51 076		51 076
Engagements à réaliser sur ressources affectées	1 647 981	1 282 083	1 282 083
TOTAL DES EMPLOIS	2 077 248	1 680 144	2 109 411
RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		1 647 981	
Ressources collectées auprès du public sur l'exercice	2 151 431	73 775	2 225 206
TOTAL DES RESSOURCES	2 151 431	1 721 756	2 225 206
Utilisation hors mission sociale - collecte ciblée "séisme Haïti"			
SOLDE RESSOURCES - EMPLOIS	74 183	41 612	115 795
UTILISATION DU SOLDE			
Frais de recherche de fonds	-	-	-
Frais de fonctionnement	74 183	41 612	115 795
TOTAL	74 183	41 612	115 795

Source : Secours populaire français

Les frais de fonctionnement mentionnés correspondent en premier lieu au prélèvement forfaitaire effectué sur les dons, qui atteint au total un montant de 155 243 € et est imputé en frais de fonctionnement au prorata des missions sociales de chaque exercice (39 156 € en 2010 et 41 612 € en 2011). Ce prélèvement n'a pas été annoncé au préalable aux donateurs. Il est toutefois mentionné pour la première fois dans le fascicule « L'Essentiel » de 2011 ; le Secours populaire français s'est engagé à faire progresser l'information financière à apporter aux donateurs, notamment lors de chaque collecte, sur la couverture des frais de fonctionnement.

Par ailleurs, figure en frais de fonctionnement en 2010 le montant précédemment indiqué de dépenses d'affranchissement (35 027 €).

La Cour considère que l'emploi des fonds collectés par le Secours populaire français pour Haïti a été conforme aux objectifs de l'appel. Elle formule toutefois une réserve à hauteur d'un montant de 190 270 €, soit 8,55 % des sommes collectées, qui a financé des frais de fonctionnement.

VII - UNICEF-France

A - Présentation

1 - Origine, missions et organisation

a) L'UNICEF

L'UNICEF a été créée le 11 décembre 1946 par l'Organisation des Nations-Unies pour répondre aux besoins d'urgence des enfants dans l'Europe et la Chine de l'après-guerre. Son nom était alors « Fonds international de secours à l'enfance des Nations Unies », en anglais « United Nations International Children's Emergency Fund », d'où l'acronyme UNICEF qu'elle conservera même après son changement de dénomination en 1953⁹⁰. Instituée à l'origine à titre temporaire, l'UNICEF a été pérennisée en 1953. Le point d'orgue de cette première période fut l'adoption à l'unanimité, le 20 novembre 1959, de la « Déclaration des Droits de l'Enfant » déclinant 10 principes d'action.

L'UNICEF a reçu le prix Nobel de la paix en 1965. En 1989, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la « Convention relative aux droits de l'enfant » laquelle ayant vite obtenu le nombre requis de ratifications⁹¹, est entrée en vigueur dès le 2 septembre 1990.

L'une des spécificités de l'UNICEF au sein de l'ONU est son réseau de 36 comités nationaux, consubstantiel à l'histoire et aux caractéristiques du Fonds, et en particulier à son mode de financement. La résolution créant l'UNICEF autorisait le Secrétaire général de l'ONU à accepter, au nom du Fonds, les contributions volontaires « des gouvernements, des agences bénévoles, des particuliers ou d'autres sources ». Ainsi, dès l'origine, fut acté le principe d'un financement de l'UNICEF provenant exclusivement de contributions volontaires.

Chaque comité de l'UNICEF possède sa structure propre : certains comme UNICEF-France sont complètement indépendants de leurs gouvernements. Tous ces comités nationaux ont en commun la même mission : « promouvoir et faire entendre la voix de l'UNICEF dans les pays où ils travaillent, sensibiliser l'opinion aux problèmes des enfants du

⁹⁰ Devenant à cette date le « Fonds des Nations Unies pour l'Enfance ».

⁹¹ Aujourd'hui ratifiée par la quasi-totalité des Etats membres à l'exception notable des Etats-Unis.

monde en développement et recueillir des fonds pour financer les programmes de l'UNICEF »⁹².

b) UNICEF-France

L'association originelle, « Comité français pour le Fonds des Nations Unies pour l'enfance », a été créée en 1964 sur accord d'accréditation de l'UNICEF⁹³ et a été reconnue d'utilité publique par décret du 2 décembre 1970. Elle a alors pris son nom actuel de « Comité français pour l'UNICEF dit UNICEF-France ». Ses membres sont des personnes morales et physiques. Aux termes de ses statuts⁹⁴, UNICEF-France a pour objet, notamment, « de contribuer par la collecte de fonds, à l'accroissement des ressources de l'UNICEF ».

UNICEF France s'appuie un réseau de plus de 6 000 bénévoles réunis dans 76 comités départementaux dépourvus de personnalité morale, dont l'action peut être coordonnée par des délégués régionaux (12 régions en étaient dotées fin 2011).

La répartition des emplois illustre le caractère d'organisme collecteur d'UNICEF-France au profit de l'UNICEF : les missions sociales se sont élevées à 52,21 M€ en 2010 et 61,55 M€ en 2011, dont plus de 90 % correspondent aux versements à l'organisation internationale.

2 - Ressources globales

UNICEF France a disposé en 2010 et 2011 respectivement de 72 M€ et 85 M€ de ressources, dont les produits de la générosité publique ont représenté plus de 77 % en 2010 et plus de 82 % en 2011.

Avec 11,3 M€, les fonds recueillis en faveur d'Haïti ont représenté plus de 15 % des ressources totales d'UNICEF-France en 2010.

⁹² UNICEF, « 1946-2006 : Soixante ans au service des enfants ».

⁹³ Cette accréditation a été renouvelée à plusieurs reprises et découle aujourd'hui de « l'accord de reconnaissance » entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003 par lequel l'UNICEF reconnaît UNICEF-France « en qualité de partenaire exclusif chargé de représenter et de promouvoir les intérêts de l'UNICEF auprès de la société civile de la France ».

⁹⁴ Approuvés par arrêté du préfet de Paris en date du 24 janvier 2011 ; les précédents statuts dataient de 2002.

B - L'action d'UNICEF-France en faveur d'Haïti

1 - L'organisation

UNICEF-France n'est pas intervenue elle-même en Haïti, mais a versé une contribution au siège international, suivant des modalités particulières compte tenu de l'urgence.

Le principe du versement annuel à l'UNICEF d'une partie importante de ses ressources par son comité français est, comme indiqué précédemment, consubstantiel au système UNICEF et, à ce titre, est formalisé par les documents contractuels qui régissent les relations entre les deux organismes, en particulier par « l'accord de coopération » entre l'UNICEF et UNICEF France⁹⁵.

Le point 13 de cet accord stipule que UNICEF-France « est habilité à retenir les montants nécessaires pour couvrir les coûts de la collecte de fonds et les frais de fonctionnement, et mettre en œuvre les activités de sensibilisation et autres, conformément aux conditions et modalités définies, avec chaque comité, au cours du Processus de Planification Conjointe (PPC). Tous les autres fonds sont transférés à l'UNICEF ».

Selon le point 14 de l'accord, « le Comité national détermine avec l'UNICEF à travers le PPC, le montant de sa contribution à l'organisation (...). En établissant de tels accords, l'UNICEF et le Comité national prennent en compte l'objectif primordial de l'accroissement des ressources, chaque Comité national devant verser 75 % au moins de ses recettes à l'UNICEF (...). Des variations sont possibles et doivent être déterminées à l'avance d'un commun accord, lors du PPC ».

Les comptes annuels publiés par UNICEF-France pour l'exercice 2011 mettent en exergue la règle suivante : « le taux de contribution pour 2011 est de 70 % (contre 69 % en 2010) conformément au plan conjoint signé en 2009 avec l'UNICEF international⁹⁶, hors opérations d'urgence. Il s'applique sur tous les produits sauf ceux collectés spécifiquement pour UNICEF France. Pour les opérations d'urgence, le conseil d'administration peut augmenter ce taux ».

⁹⁵ Celui actuellement en cours étant entré en vigueur en même temps que l'accord de reconnaissance, soit le 1^{er} juillet 2003.

⁹⁶ Ce plan, essentiel puisqu'il détermine les versements effectués par UNICEF-France au siège international, n'existe qu'en version anglaise (Joint Strategic Plan), ce qui est regrettable. UNICEF-France s'est engagée à en fournir une version française.

S'agissant d'une collecte affectée à une cause dite d'urgence, en l'espèce pour le séisme Haïti, et conformément au point 13 de l'accord de coopération, le conseil d'administration d'UNICEF France a arrêté, le 2 février 2011, un taux de reversement à l'UNICEF spécifique, supérieur au taux standard de 69 % fixé pour l'année 2010 : ce taux spécifique est de 87 % de la collecte brute au titre de l'urgence Haïti, et « la totalité de la collecte brute, moins les frais directs » est reversée s'agissant de l'urgence Haïti choléra.

Pour l'exercice 2011, le défaut de caractère d'urgence a entraîné pour le reliquat de chacune des collectes, l'application du taux standard de 70 % fixé pour cet exercice.

Dans ce cadre, se pose le problème particulier des subventions publiques et, en particulier, celle de 1 M€ accordée en 2010 par le ministère du travail. En effet, l'examen de la convention passée avec UNICEF-France fait état d'un budget consacré « au fonctionnement des centres de protection de l'enfance et des espaces protecteurs pour les enfants de Port-au-Prince et de Jacmel situés en Haïti » et n'autorise, à d'autres fins, qu'un prélèvement de 7 % (soit 70 000 €) consacré aux « frais de gestion internationaux de l'UNICEF ».

Cela signifie que, s'agissant de cette subvention, le taux de reversement d'UNICEF France est de 100 %. En réponse à une interrogation de la Cour, UNICEF-France a indiqué que la baisse du taux de rétention d'UNICEF-France sur cette contribution (ou éventuellement sur d'autres contributions émanant de personnes morales publiques ou privées) n'avait pas été compensée par une hausse du taux de rétention sur les ressources issues de la générosité publique. Ainsi, le taux de rétention affiché par UNICEF-France pour une collecte constitue bien un plafond et non une moyenne.

La question des « frais de gestion internationaux de l'UNICEF » auxquels fait référence la convention passée avec le ministère du travail est évoquée infra, dans les commentaires sur les emplois en missions sociales d'UNICEF-France.

2 - Les réalisations

Les actions et réalisations sont mises en œuvre par l'UNICEF et non par UNICEF-France. Certaines ont été examinées lors de la mission de terrain réalisée par la Cour en avril 2012.

L'UNICEF est présente en Haïti depuis une trentaine d'années. Les programmes soutenus concernent l'éducation, la santé, la nutrition, la protection de l'enfance, l'eau et l'assainissement. Plusieurs objectifs

transversaux sont également recherchés, en particulier la prise en compte des publics jeunes et adolescents, et de la lutte contre le VIH Sida. En réponse au séisme, l'action de l'UNICEF s'est déployée à la fois dans les phases d'urgence, de reconstruction et d'organisation d'un meilleur système de protection de l'enfance par les autorités publiques haïtiennes. La faible capacité d'absorption de l'aide par les autorités haïtiennes a rendu nécessaire le recours par l'UNICEF aux ONG.

C - Le compte d'emploi des ressources

1 - Compte d'emploi des ressources globales (€)

EMPLOIS	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	9 422 353	466 549	9 888 902
<i>Coûts directs</i>	<i>9 243 081</i>	<i>449 961</i>	<i>9 693 042</i>
<i>Coûts indirects</i>	<i>179 272</i>	<i>16 588</i>	<i>195 860</i>
Frais de recherche de fonds	1 202 240	29 860	1 232 100
Frais de fonctionnement non rattachés aux missions sociales	608 628	49 544	658 172
Total des ressources effectivement employées sur l'exercice	11 233 221	545 953	11 779 174
Engagements à réaliser sur ressources affectées	43 651	74 596	74 596
TOTAL EMPLOIS	11 276 872	620 549	11 853 770
RESSOURCES	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		43 651	
Ressources collectées auprès du public	7 340 388	424 650	7 765 038
<i>Dons et legs</i>	<i>7 340 388</i>	<i>424 650</i>	<i>7 765 038</i>
<i>Autres produits liés à l'appel à la générosité du public</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>dont produits financiers</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Autres fonds privés	2 424 283	130 030	2 554 313
<i>Subventions d'entreprises</i>	<i>2 072 974</i>	<i>114 968</i>	<i>2 187 942</i>
<i>Subventions d'associations, fondations et autres organismes privés</i>	<i>351 309</i>	<i>15 062</i>	<i>366 371</i>
Subventions et autres concours publics	1 512 201	22 219	1 534 420
Ressources propres affectées à la mission "séisme Haïti"	-	-	-
TOTAL RESSOURCES	11 276 872	620 550	11 853 771

Source : Cour des comptes

a) Ressources

Les produits issus de la générosité publique ont représenté les deux tiers des ressources comptabilisées au titre du séisme.

La ligne « Subventions d'associations, fondations et autres organismes privés » comprend par ailleurs 99 467,29 € émanant selon UNICEF France de collectes organisées par des écoles. Une partie de ces montants aurait donc pu être classée parmi les produits issus de la générosité du public.

UNICEF France ne comptabilise pas de produits financiers au titre de la collecte Haïti. Selon l'association, le premier versement à l'UNICEF est intervenu dès le 15 janvier 2010. Au 12 février 2010, six versements d'un total de 5 M€ avaient été effectués « dont les premiers en avance par rapport à la collecte », ce qui justifie que les montants collectés n'aient pas généré de produits financiers.

*b) Emplois**Missions sociales : coûts directs (versement à l'UNICEF)*

Le versement à l'UNICEF au titre d'Haïti s'est élevé à 9 724 606 € en 2010 et à 483 829 € en 2011.

Sur ces montants, l'organisation internationale de l'UNICEF prélève pour couvrir son propre budget de fonctionnement un montant de 5 % des contributions dites « génériques » et de 7 % des contributions dites « ciblées » des comités nationaux⁹⁷. Ces sommes correspondent aux « frais de gestion internationaux » de l'UNICEF, comme indiqué dans la convention précédemment citée conclue avec le ministère du travail, et ne peuvent être rattachés aux missions sociales.

En 2010, le versement d'UNICEF-France s'est décomposé en 7 826 935 € au titre des contributions génériques et 1 906 000 € au titre des contributions ciblées. Ainsi le prélèvement par l'organisation internationale de l'UNICEF pour ses propres frais de fonctionnement peut être estimé à 524 766 €.

En 2011, le versement d'UNICEF-France a été constitué exclusivement de contributions ciblées. Le prélèvement par l'organisation

⁹⁷ Sur le fondement d'une décision 2006/7 du 8 juin 2006 de l'UNICEF, intitulée « *Review of the UNICEF cost-recovery policy* », dont l'association s'est également engagée à fournir une version française.

internationale de l'UNICEF pour ses propres frais de fonctionnement peut donc être estimé à 33 868 €.

La Cour a en conséquence retraité les chiffres présentés en missions sociales par UNICEF-France en reclassant ces montants suivant leur destination réelle, c'est-à-dire en frais de fonctionnement.

Missions sociales : coûts indirects

Selon UNICEF France, « (les) coûts directs de la mission sociale "Haïti" se composent (...) principalement des fonds versés à l'UNICEF international pour financer les programmes afférents, soit en 2010, 9 724 606 € et en 2011, 483 829 € » ; le solde de ce poste soit 222 513 € en 2010 et 16 588 € en 2011 relevant pour l'essentiel de coûts indirects (à hauteur de 179 272 € soit 80 % en 2010 et de 100 % en 2011).

Ces coûts indirects correspondent à « une quote-part des frais de personnel au prorata du temps passé sur les opérations de collecte et de plaidoyer liées en Haïti (et à) une quote-part des frais généraux et des installations de l'UNICEF France ». Plus précisément, le montant de 179 272 € indiqué pour 2010 se décompose en 149 321 € de frais de personnel (constitués aux deux tiers des salariés du département Communication), 18 333 € de frais de service généraux et 11 618 € de dotation aux amortissements. Ces coûts relèvent par nature des frais de fonctionnement et n'auraient pas dû être rattachés aux missions sociales.

2 - Emploi des ressources issues de la générosité publique (€)

AFFECTATION PAR EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Mission sociale "séisme Haïti"	6 204 961	359 311	6 564 272
Coûts directs	6 204 961	350 838	6 555 799
Coûts indirects	-	8 473	8 473
Engagements à réaliser sur ressources affectées	-	-	-
TOTAL DES EMPLOIS	6 204 961	359 311	6 564 272
RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	31/12/2010	31/12/2011	cumul
Solde des ressources 2010 non utilisées disponibles en début d'exercice		-	
Ressources collectées auprès du public sur l'exercice	7 340 388	424 650	7 765 038
TOTAL DES RESSOURCES	7 340 388	424 650	7 765 038
Utilisation hors mission sociale - collecte ciblée "séisme Haïti"			
SOLDE RESSOURCES - EMPLOIS	1 135 427	65 339	1 200 766
UTILISATION DU SOLDE			
Frais de recherche de fonds	794 329	27 383	821 712
Frais de fonctionnement	341 098	37 956	379 054
TOTAL	1 135 427	65 339	1 200 766

Source : Cour des comptes

Les frais de fonctionnement correspondent :

- d'une part, à 11 539 € en 2011 mentionnés par UNICEF-France au titre des frais de fonctionnement du comité français ;
- d'autre part, à un prorata des sommes précédemment indiquées, reclassés par la Cour en frais de fonctionnement, au titre des prélèvements effectués par l'organisation internationale de l'UNICEF pour couvrir ses propres frais de fonctionnement : 341 098 € en 2010 et 26 417 € en 2011, soit au total, 367 515 €.

UNICEF-France a collecté sur 2010/2011 au titre de ses trois appels ciblés à dons en lien avec le séisme de 2010, 7 765 038 € dont 6 564 272 € ont ainsi été affectés à la mission sociale, soit 84,5 %, et ce, sans qu'une mention explicite au moment de l'appel à dons ait informé les donateurs qu'une partie de leurs dons serait affectée à d'autres emplois que la mission visée par l'appel à dons.

Certes, dans la pratique, ce taux moyen est supérieur aux taux standards de reversement à l'UNICEF tels qu'affichés par UNICEF-France en 2010 (69 %) et 2011 (70 %). D'autre part, UNICEF-France a publié dans son rapport 2011 (mais pas en 2010) son taux de contribution à l'UNICEF :

« Le taux de contribution du comité français à l'UNICEF, établi dans le cadre d'un plan stratégique à 3 ans, a été fixé à 70 % minimum, en 2011, après deux années à taux réduit (69 %) (...). L'accord d'accréditation renouvelé par l'UNICEF en 2012 prévoit qu'une contribution minimale de 70 % des fonds recueillis par l'UNICEF France soit versée aux programmes de terrain de l'UNICEF. Le nouveau plan stratégique à 3 ans (2012-2014) portera cette contribution à 72 % en 2014 ».

Pourtant le prélèvement opéré par l'UNICEF pour son fonctionnement sur les fonds qui lui sont versés par UNICEF France contredit l'affirmation précédente selon laquelle les fonds versés par ce dernier le seraient implicitement aux seuls programmes de terrain de l'UNICEF, donc à la mission sociale.

Par ailleurs, comme l'avait déjà relevé la Cour, « le Comité français ne peut garantir à ses donateurs l'affectation de leurs dons »⁹⁸. La Cour se trouve elle-même placée dans la même situation : elle ne peut se prononcer sur l'emploi des fonds versés par UNICEF-France à l'UNICEF.

Les emplois hors mission sociale ont concerné :

- les frais de recherche et de traitement des dons pour 821 712 € soit 10,58 % des sommes collectées auprès du public ;
- des frais de fonctionnement pour 379 054 € (367 515 € + 11 539 €) soit 4,88 % des sommes collectées auprès du public.

La Cour a été dans l'impossibilité de se prononcer sur l'emploi des fonds versés par UNICEF-France à l'UNICEF, qui représentent 84,5 % des sommes collectées auprès du public. En effet, l'action de l'UNICEF, organisation internationale, ne relève pas de son contrôle.

Elle observe que ces versements à l'UNICEF, présentés comme emplois en mission sociale, ont inclus des frais prélevés par l'organisation internationale de l'UNICEF pour couvrir ses propres frais de fonctionnement. Ces frais représentent au total 367 515 €, soit 4,73 % des sommes collectées auprès du public.

Elle formule une réserve à hauteur d'un montant de 11 539 €, soit 0,15 % des sommes collectées auprès du public, qui a financé les frais de fonctionnement du comité français.

⁹⁸ Rapport de la Cour sur les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public par le Comité français pour l'UNICEF, juillet 2004.

Conclusion générale

L'intervention humanitaire, internationale et française, à la suite du séisme en Haïti s'est située dans un contexte de forte mobilisation, médiatiquement relayée, et a consommé d'importantes ressources sur les plans humain et financier. Cette mobilisation s'est effectuée dans un cadre différent de celui des pays affectés par le tsunami de décembre 2004 en Asie du Sud-Est. En effet, en Haïti, l'urgence préexistait au séisme, au regard du contexte naturel, politique, sanitaire et social, et se prolonge bien après son déclenchement.

En trois ans, un important travail de reconstruction a été entrepris. Les camps, qui accueillaient 1,5 million de réfugiés en juillet 2010, se sont vidés et il ne restait plus que 370 000 personnes vivant sous les tentes en août 2012. Mais le redressement durable du pays n'est pas véritablement engagé. Ainsi, aucun programme significatif de construction de logements et d'élimination des bidonvilles n'est visible.

Enfin, l'épidémie de choléra à partir d'octobre 2010, comme l'ouragan Sandy qui a frappé Haïti en novembre 2012, montrent que la situation d'extrême précarité d'Haïti conduit à relativiser la distinction traditionnelle entre actions d'urgence et aide à la reconstruction. Faute de mise en place d'un programme suffisant pour anticiper les risques naturels auxquels Haïti est exposé, le risque de catastrophe est permanent.

L'engagement financier français a été important.

L'aide publique d'urgence et de reconstruction pour les années 2010 et 2011 est évaluée à 152,5 M€. Pour importante qu'elle soit, cette contribution est cependant en retrait de l'annonce de 326 M€ faite en février 2010 par les autorités françaises, qui intégrait notamment des décisions financières prises en faveur d'Haïti avant le séisme.

L'effort des organismes faisant appel à la générosité publique a lui aussi été très significatif : le total des sommes collectées pour Haïti s'élève à 245 M€, dont 87 M€ issus des dons des particuliers.

La réactivité des différents intervenants est à souligner, qu'il s'agisse des services de l'État français ou des organisations humanitaires.

Le professionnalisme du centre de crise du ministère des affaires étrangères, le pré-positionnement des forces de sécurité civile dans les Antilles et la présence ancienne des organisations humanitaires sur le terrain y ont largement contribué. La connaissance du contexte haïtien et

les partenariats noués avec des organisations locales ont facilité la définition de la stratégie d'intervention et favorisé une mise en place rapide des moyens.

En matière de coordination publique de la phase d'urgence, la Cour formule des critiques comparables à celles qu'elle avait été amenée à exposer à propos du tsunami en Asie du Sud-Est.

La question de la légitimité d'une structure de coordination de l'aide reste posée, en particulier en cas d'engorgement de l'aide humanitaire, comme ce fut le cas autant pour le tsunami d'Asie du Sud-Est en 2004-2005 que pour le séisme d'Haïti en 2010. La création du centre de crise intervenue en 2008 a amélioré la qualité de la réponse française, même s'il importe de renforcer la hiérarchisation et la professionnalisation des interventions, au niveau central comme sur le terrain.

La Cour préconise que soit menée une réflexion pour mieux adapter l'aide d'urgence au milieu urbain, terrain prévisible des catastrophes à venir.

La coordination de l'aide à la reconstruction, entre les acteurs publics et avec les ONG, s'est améliorée sous l'impulsion du centre de crise, et aussi en raison de la création rapide de la mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti, qui a su être à la fois le coordonnateur de l'aide publique française, l'interlocuteur des organisations internationales et une instance d'échanges et de concertation pour les ONG.

Les projets français d'assistance, de reconstruction et de développement, qu'ils soient financés par l'aide publique ou par la générosité publique, apparaissent cohérents avec les besoins d'Haïti et avec les moyens disponibles.

Les interventions ont été plutôt complémentaires entre elles, sans qu'aient été relevées des dérives. Si les aides publiques ont été mises en œuvre dans des conditions difficiles tenant à la faiblesse des structures publiques haïtiennes, les organismes faisant appel à la générosité publique ont disposé de davantage de souplesse pour mobiliser leurs ressources sur le terrain et s'insérer dans les structures de coordination internationales.

Le choix de dispenser une grande partie de l'aide budgétaire à Haïti par le canal multilatéral du Fonds de reconstruction d'Haïti se révèle, à l'usage, peu efficace, compte tenu des difficultés politiques locales, ce qui renvoie aux contraintes spécifiques liées à l'aide aux États fragiles.

Des audits externes et des évaluations de l'aide publique ou des actions conduites par les organismes faisant appel à la générosité publique ont été menés, mais ne sont pas encore systématiques.

L'adoption de près de 1 000 enfants haïtiens au cours de l'année 2010 s'est faite à marche forcée, sous la pression de l'opinion publique. Cet exemple illustre le bien-fondé des prescriptions de la Convention de la Haye qui encourage à renoncer à la procédure d'adoption individuelle, afin de garantir à la fois l'intérêt des enfants et la souveraineté des États.

Enfin, la Cour a constaté que les organismes faisant appel à la générosité publique ont globalement respecté leurs obligations en matière de suivi des fonds collectés et d'information des donateurs, bien que la transparence financière puisse encore être améliorée.

Elle n'émet de réserves que pour les organismes dont les appels à dons avaient mis en avant une mission sociale spécifique et qui ont pourtant financé une part de leurs frais de fonctionnement sur les fonds recueillis auprès du public.

Au total, la contrainte porte moins sur l'affectation des ressources que sur la transparence financière et l'affichage clair et préalable de frais dont la réalité, s'agissant notamment des frais de traitement des dons, ne fait, par ailleurs, aucun doute

**REPONSES
DES ADMINISTRATIONS ET DES
ORGANISMES CONCERNES**

SOMMAIRE

Ministre des affaires étrangères	195
Ministre de l'économie et des finances	197
Ministre de l'intérieur	199
Ministre de la défense	203
Directeur général de l'Agence française de développement	204
Président-directeur général de France télévision	206
Présidente du comité français pour l'UNICEF	207
Président d'Action contre la faim (ACF)	210
Président de la Croix-Rouge française (CRF)	211
Président de fondation de France	212
Président de Médecins sans frontières France (MSF)	215
Président du Secours catholique	216
Président de Secours populaire français (SPF)	220
Directeur général de Handicap international	222
Président de Médecins du monde (MdM)	223
Président du comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD-Terre solidaire)	224
Président de SOS Village d'enfants de France	225

Président de Planète urgence	226
Présidente de France générosités	227
Directeur du directoire d'Inter aide	228
Président du Gret	229
Président d'Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF)	230
Présidente de l'Agence d'aide à la coopération technique et au développement (ACTED)	232
Président de Cités unies France (CUF)	233
Présidente de l'association franco-haïtienne pour l'éducation et la culture (AFHEC)	234
Président de l'Action contre l'enfance maltraitée (ACEM)	235
Directeur général du groupe Urgence réhabilitation développement (URD)	236

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

S'agissant de la phase de première urgence, je note que le jugement porté par la Cour sur l'action de la France en Haïti est positif et je m'en félicite. Je me réjouis en particulier de l'appréciation relative au Centre de crise, dont la Cour estime qu'il a apporté à l'occasion de cet événement une réponse satisfaisante aux critiques qu'elle avait formulée dans son rapport sur le tsunami en Asie du sud-est. Je remercie également la Cour pour son hommage au travail et au dévouement de l'ambassadeur et des agents de l'ambassade sur place.

S'agissant de la recommandation visant à améliorer la coopération à Paris entre le CDC, le CPCO et le COGIC par des échanges croisés de personnels, il convient de préciser que plusieurs tentatives ont été faites en ce sens mais qu'elles n'ont pas abouti par manque de personnel dans les structures concernées. Cette formule est toutefois régulièrement mise en pratique en cas de crise majeure à l'exemple de la crise haïtienne où des personnels ont circulé entre les trois centres.

La qualité des réponses apportées par les « clusters » est une préoccupation constante des autorités française, qui partagent le point de vue exprimé par la Cour. Ces « agrégats » sont en effet de simples structures de coordination légère entre des intervenants qui présentent une hétérogénéité certaine - ONG urgentistes ou de développement, associations, agences des Nations Unies, organismes nationaux ou supra-nationaux - l'ensemble étant lui-même piloté par le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (BCAH) qui ne dispose que d'une autorité relative. Pour ces raisons, la France a inscrit dans sa Stratégie humanitaire en date du 6 juillet 2012 un objectif d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'aide humanitaire. Elle a par ailleurs signé le 17 octobre 2012 une lettre de partenariat avec le BCAH en vue de soutenir celui-ci dans l'esprit de son « Agenda pour le changement », qui prévoit un renforcement des mécanismes de coordination en cas de crise humanitaire. Il s'agit toutefois d'un travail de longue haleine, considérant qu'un certain nombre d'intervenants - qui se recrutent aussi bien parmi les ONG ou les Etats - estiment qu'une concertation plus étroite entre les acteurs humanitaires serait de nature à remettre en cause le principe d'indépendance de l'aide humanitaire.

S'agissant de la codification de la coordination des interventions entre les services du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères en cas de crise extérieure, il convient de signaler que la rédaction d'une convention entre le Centre de crise et la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a été engagée fin août 2012. La convention comporterait un protocole de portée générale et des annexes techniques qui ont été confiées à cinq groupes de travail. Le document final devrait être prêt au printemps 2013.

Cette convention prévoirait notamment la possibilité de procéder à des retours d'expérience conjoints ou de faire appel à des évaluateurs externes. Elle définirait également un mécanisme permettant de recenser les dépenses engagées au fur et à mesure du déroulement de l'aide.

Une fois que les procédures conjointes aux ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur en matière de bilan d'expérience et de comptabilisation des coûts auront été définies, il est envisagé de les proposer aux autres administrations partenaires du Centre de crise, et au premier chef aux ministères de la défense et de la santé.

Comme le sait la Cour, il s'agit d'une démarche très novatrice puisque ces sujets relèvent pour l'heure de procédures strictement internes aux administrations concernées.

En ce qui concerne l'adoption des enfants haïtiens au cours de l'année 2010, je souhaite préciser qu'il n'a jamais été envisagé de faire payer aux familles le coût total des affrètements. Ainsi que le font ressortir les documents transmis à la Cour, il a été demandé aux familles de verser une contribution forfaitaire dont les modalités ont été portées à leur connaissance par une note d'information du centre de crise (1 500 € par adulte, 500 € par enfant de plus de 2 ans, 50 euros par enfant de moins de 2 ans).

Sur ces bases, les familles ont acquitté un montant total de 345 000 € pour le coût du transport de 184 parents et 197 enfants. Dans la quasi-totalité des cas les chèques ont été remis par les familles lors de l'embarquement et aucun impayé n'a été constaté.

S'agissant de la phase de reconstruction, l'effort budgétaire français est bien évalué à environ 326 millions d'euros : les annulations de dettes, les dons en nature et la part française de l'aide communautaire ne sont pas sans incidence budgétaire pour notre pays et doivent donc être comptabilisés.

Le choix de dispenser une partie de note aide budgétaire par le canal du Fonds pour la reconstruction de Haïti répondait à une exigence de meilleure efficacité de l'aide, de contrôle fiduciaire, de participation française à la seule instance de coordination après la disparition programmée de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction de Haïti et au total, à une bonne gestion des deniers publics français. Il appartient aux autorités haïtiennes, et non à la Banque Mondiale, de mobiliser les sommes non utilisées qui restent à leur disposition.

Chacun savait que la reconstruction de Haïti serait un processus long : il n'est pas choquant que l'aide internationale n'ait pas encore été intégralement dépensée. Après quelques difficultés et hésitations haïtiennes sur ses procédures, le FRH est de nouveau opérationnel.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

En premier lieu, s'agissant de la question essentielle des annulations de dette accordées à Haïti en 2010, je note que la Cour a choisi de ne pas comptabiliser cette aide dans l'effort budgétaire supplémentaire de la France en faveur d'Haïti. La Cour considère, en effet, que ces 56 millions d'euros correspondant à l'ensemble de la dette haïtienne envers la France, avaient déjà fait l'objet d'une décision d'annulation antérieure au séisme de 2010.

Or, je rappelle que la décision prise le 8 juillet 2009 dans le cadre du club de Paris ne prévoyait d'annuler intégralement et immédiatement que les créances commerciales d'Haïti, représentant 4,6 millions d'euros ; les 52,2 millions d'euros restants de créances d'aide publique au développement devaient, en effet, conformément à la doctrine en usage, être intégrés à un contrat de désendettement et de développement (C2D) et faire ainsi l'objet d'une annulation étalée dans le temps sur une longue période correspondant aux échéances de paiement des projets de développement du C2D. Après le tremblement de terre de janvier 2010, la France a décidé d'annuler immédiatement l'ensemble de ses créances envers Haïti, en supprimant le recours au mécanisme du C2D : cette décision représente un soutien financier réel et immédiat de la France, qui a, en outre, eu pour conséquence la consommation immédiate de crédits au titre du programme budgétaire 110 « Aide économique et financière au développement » à hauteur des montants des créances portées par l'Agence française de développement (soit 21 millions d'euros). Dans ces conditions, la comptabilisation de ces annulations à hauteur de 52,2 millions d'euros au titre de l'effort supplémentaire en faveur d'Haïti me semble tout à fait légitime.

Je souhaiterais également revenir, en second lieu, sur un autre écart souligné par la Cour entre les annonces de soutien exceptionnel à Haïti et l'exécution de celles-ci. S'agissant du programme 110, la Cour indique que seuls 37 des 40 millions d'euros budgétés ont été effectivement décaissés. Cette remarque, fondée à l'époque de la rédaction du rapport, mériterait d'être actualisée. En effet, au titre des années 2010 et 2011, un total de 37 millions d'euros d'aide budgétaire globale (ABG) avait été versé, dont 15 millions sous forme d'ABG bilatérale et 22 millions via le fonds multi-bailleurs pour la reconstruction d'Haïti (FRH). Il avait été décidé qu'après le versement de la contribution au FRH, une nouvelle ABG bilatérale aurait lieu en 2012, permettant à la France d'honorer son engagement de versement de 40 millions d'euros. Celui-ci a été suivi d'effet puisqu'au titre de 2012, une ABG de 8 millions d'euros a été accordée à Haïti. Cette ABG a fait l'objet d'une mission d'instruction financière fin octobre 2012 et a été adoptée lors du comité des Etats étrangers de l'AFD du 19 décembre 2012. Ces crédits ont d'ores et déjà été décaissés du Trésor vers l'AFD. Ce faisant, non seulement la France a tenu son engagement de versement de 40 millions

d'euros mais elle est même allée au-delà, puisque ce sont au total 45 millions d'euros d'ABG qui auront été accordés au titre des exercices 2010 à 2012, dans le cadre du programme 110.

Enfin, il me paraît utile d'appeler l'attention de la Cour sur les projets d'aide liée et sur les initiatives des entreprises françaises en lien avec la reconstruction d'Haïti. Ainsi, trois projets au titre du FASEP (Fonds d'Etudes et d'Aide au Secteur Privé) ont été menés par des entreprises françaises depuis 2010 dans les secteurs de l'eau et de l'information géographique, pour un montant total de 1,3 million d'euros. IGN France international a ainsi réalisé l'étude pour la réhabilitation du Centre national de l'information géo-spatiale, préalable nécessaire à la réalisation d'un cadastre qui constituera un élément essentiel au développement d'Haïti. Les sociétés d'ingénierie françaises du secteur de l'eau et les fournisseurs français d'équipement d'alimentation en eau potable sont également bien positionnés. C'est le cas, par exemple, de Suez-Environnement qui a remporté en avril 2011 un important contrat d'assistance technique sur trois ans auprès de l'autorité haïtienne chargée de l'eau (DINEPA) sur un financement BID de 12 millions de dollars, et d'Alstom qui a remporté en février 2012, sur appel d'offres international, un contrat de 52 millions de dollars également sur financement de la BID pour la remise en état de marche de Péligre, la seule centrale hydro-électrique du pays. D'une manière générale, depuis le séisme, une dizaine de sociétés à capitaux français actives dans le domaine des services (commerce, publicité, restauration notamment) relancent le courant d'affaires entre nos deux pays. Les exportations françaises vers Haïti ont augmenté de 50 % en 2010, dans des secteurs clés pour le développement de ce pays (agroalimentaire, biens d'équipements, produits chimiques).

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je relève, avec satisfaction, que les échanges précédents entre la Cour et les services du ministère de l'intérieur ont permis de nombreuses avancées.

Le projet de rapport appelle de ma part des observations sur les points suivants :

- la coopération interministérielle française, jugée insuffisante et la difficulté pour les forces de secours de se placer sous l'autorité du ministère des affaires étrangères ;*

- la professionnalisation des interventions et l'état d'impréparation de certains personnels ;*

- l'adaptation de certains moyens employés.*

S'agissant de la coopération interministérielle française

La Cour relève que si la coopération à Paris a globalement bien fonctionné, elle aurait toutefois pu être améliorée.

La direction des opérations sur les théâtres extérieurs où la sécurité civile est engagée est toujours revenue au ministère des affaires étrangères (MAE). La circulaire du Premier ministre en date du 2 janvier 2012 sur les crises majeures a confirmé le rôle de pilote du MAE en matière de gestion des crises extérieures.

Pendant, cette coordination doit aussi s'organiser en lien avec les quatre acteurs centraux que sont le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), le centre de crises, le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) pour la sécurité civile et le centre de renseignement opérationnel de la gendarmerie nationale (CROGEND) pour la gendarmerie. La désignation d'agents de liaison à titre permanent, proposée par la Cour, permettrait effectivement d'améliorer la coopération des acteurs, mais à la condition de définir également en amont les règles et les circuits de transmission de l'information pour garantir la fiabilité des renseignements sur lesquels se fondent les prises de décision.

Concernant la coopération sur place, la Cour relève qu'elle a été difficile et déplore que la remontée des informations et la formalisation des besoins se sont trop souvent effectuées directement à la direction de la sécurité civile et au COGIC, alors que c'est le ministère des affaires étrangères, via son centre de crise, qui avait vocation à centraliser les informations.

Sans négliger les difficultés soulevées, il convient de ne pas perdre de vue la nécessité de liens et d'une gestion de proximité avec les détachements en missions à l'étranger, afin de leur apporter un soutien logistique

permanent, surtout dans un contexte et un environnement aussi particulier. Par ailleurs, si les effets recherchés sont définis par l'autorité ayant la direction et la coordination des opérations françaises au profit d'un Etat étranger, en l'occurrence l'ambassadeur, les moyens de sécurité civile répondant aux objectifs poursuivis sont déterminés et mis en œuvre conformément aux procédures et règles d'emploi de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crises.

Des rapprochements sont en cours entre les deux ministères pour mieux définir les modalités et procédures afférentes à ces interventions extérieures.

La Cour des comptes relève, en outre, que les représentants sur place de la sécurité civile ont eu de grandes difficultés à se placer sous l'autorité fonctionnelle de l'ambassadeur.

Conformément à la lettre de mission du chef de détachement, le détachement d'intervention catastrophes aéromobile Antilles s'est mis aux ordres de l'ambassadeur qui a reçu le détachement à l'aéroport. Les missions initiales fixées dans la lettre de mission consistaient à participer à la recherche de victimes en décombres, à l'assistance médicale à la population et à conseiller le poste diplomatique sur les domaines techniques de notre compétence.

Le poste du commandant des opérations de secours était implanté au sein de l'ambassade. Tous les points de situation journaliers se faisaient sous la présidence de l'ambassadeur et selon ses arbitrages. Un élément d'appui au commandement, composé de 3 officiers supérieurs de la sécurité civile, est venu compléter ce dispositif de liaison auprès de l'ambassadeur.

S'agissant des problématiques de soins, il convient de souligner que toutes les décisions médicales ont été prises en partenariat constant lors des réunions quotidiennes du chef de détachement accompagné du médecin-chef de la sécurité civile avec l'ambassadeur. Par ailleurs, le médecin de l'ambassade par son apport tant professionnel, relationnel qu'humain, auprès du médecin-chef de la sécurité civile, a été un point fort dans l'efficacité de la mission.

La Cour relève, ensuite, que les forces d'intervention ont davantage agi en fonction des objectifs et des intérêts qui leur étaient propres.

Je ne peux souscrire à une telle affirmation et tiens à rappeler que la finalité première des personnels de la sécurité civile, qu'ils soient militaires ou civils, pilotes, médecins, sapeurs ou pompiers, est celle de sauver des vies. C'est la réactivité des personnels de la sécurité civile qui a permis de disposer du bilan exceptionnel suivant (aucun autre pays ne l'a atteint) : le 17 janvier 2010 soit cinq jours après le séisme, 11 victimes ont été dégagées vivantes par les unités françaises de sauvetage déblaiement.

La Cour déplore, enfin, que le centre de crises du ministère des affaires étrangères n'ait pu jouer pleinement son rôle de coordination des secours français en raison du contexte de l'urgence et l'absence d'une chaîne de commandement interministérielle clairement définie. Elle recommande de codifier la coordination des interventions en vue de renforcer la professionnalisation et la hiérarchisation des interventions.

Il aurait effectivement été utile que la mission d'appui envoyée par le centre de crises soit constituée non seulement de hauts fonctionnaires des affaires étrangères mais également des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, rompus à la gestion des crises sur le territoire national et outre-mer qui auraient été très utiles, notamment de par leur expérience de terrain, pour coordonner les forces de police et de secours sur place aux côtés de l'ambassadeur. Il y a certainement là un point à améliorer, conformément aux propositions formulées par la sécurité civile.

S'agissant de la professionnalisation des interventions et le niveau estimé insuffisant de préparation.

Il convient de souligner l'hétérogénéité des situations selon les intervenants ayant concouru à la mission de sécurité civile en Haïti.

Dans les tout premiers jours de l'intervention, les sapeurs-sauveteurs, qui sont des militaires appartenant aux moyens nationaux de la sécurité civile, sont les primo-intervenants en cas de catastrophe majeure à l'étranger. En Haïti, ils étaient autonomes pour six jours en vivres, conformément à leurs procédures d'engagement opérationnel. Sur ces réserves, ils ont en plus des militaires de la sécurité civile nourri le personnel diplomatique, les gendarmes, les journalistes et ce, sur leurs ressources initiales. Une gestion globalisée des rations a été mise en place dès le troisième jour par le chef de détachement au sein de l'ambassade. Cette gestion interministérielle était faite avec des personnels de l'UIISC7.

Sur la durée, les sapeurs-pompiers territoriaux ont été relevés au cours de leurs missions, comme c'est généralement le cas. La ressource des sapeurs-pompiers est majoritairement constituée de sapeurs-pompiers volontaires et la capacité d'intervention des Services départementaux d'incendie et de secours doit être préservée.

Ce dispositif mixte de secours (sapeurs-sauveteurs et pompiers civils) est par ailleurs caractéristique de l'organisation française, ce qui en fait sa force. On ne peut donc faire l'économie de moyens importants qui permettent de répondre en complément des Formations militaires de la sécurité civile (ForMiSc) à des situations d'intense mobilisation. Certains territoires, comme ceux des Antilles en l'occurrence, sont par ailleurs plus proches de certains théâtres extérieurs. C'est d'ailleurs le détachement des Antilles qui est arrivé le premier sur les lieux de la catastrophe.

Les enseignements tirés des retours d'expérience ne peuvent que conduire à améliorer ces capacités d'intervention. A noter d'ailleurs que des moyens de la réserve nationale seront à brève échéance pré-positionnés en Martinique. La DGSCGC a élaboré un document de référence national, permettant de gagner du temps sur les délais d'engagement et faciliter la projection des colonnes de renfort en définissant clairement les capacités opérationnelles attendues, les moyens associés y compris logistiques dans un souci d'harmonisation et de cohérence globale et de facilitation de l'intégration des colonnes dans tout dispositif opérationnel.

La modularité des colonnes est aussi recherchée, celles-ci pouvant disposer de groupes de nature différente pour s'adapter à une situation complexe (chaque groupe devant disposer d'une capacité opérationnelle homogène). Ce document de référence permettra une planification des ressources identifiées par les zones de défense et les SOIS dans le cas d'engagements internationaux en parallèle à une réflexion sur les détachements d'intervention catastrophes aéromobile.

S'agissant des équipes médicales, certaines relèvent de la sécurité civile alors que d'autres ne le sont pas, comme par exemple, les médecins dépêchés par l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires.

Pour ce qui concerne l'Elément de Sécurité Civile Rapide d'Intervention Médicale, un fichier national recensant les équipes a été mis en place, décentralisé au niveau du service départemental d'incendie et de secours du Gard. Il comporte la liste des urgentistes par spécialités. Par ailleurs, ce fichier existe déjà pour les 3 unités des ForMiSc.

Pour conclure, les recommandations que formule la Cour recueillent ma plus grande attention. D'ores et déjà le rapprochement entre les deux ministères augure d'une meilleure compréhension du rôle et des responsabilités de chacun dans la gestion d'une crise extérieure.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

*Ce projet n'appelle pas d'observations de la part du ministère de la
défense.*

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT (AFD)**

« L'Agence Française de Développement » note que les projets dont elle assure le suivi n'appellent pas de critique de la part de la Cour des comptes et qu'ils sont jugés cohérents avec les besoins de la République d'Haïti.

Si les bénéfices finaux de ces projets, actuellement en cours d'exécution, restent à venir, l'Agence tient à signaler que des avancées significatives dans leur mise en œuvre ont été accomplies depuis la date de rédaction du rapport. Ces avancées concernent notamment les trois projets les plus importants engagés sur crédits post-crise.

Projet « hôpital universitaire d'Etat » de Port-au-Prince

L'engagement du Premier ministre haïtien à réformer la gouvernance de l'hôpital, mentionné dans le rapport, n'a toujours pas été formalisé à ce jour. Néanmoins, la désignation en octobre dernier par la Ministre de la santé d'une commission spécifiquement dédiée à cette tâche et la nomination concomitante d'un nouveau directeur exécutif à la tête de l'hôpital constituent des signes tangibles de la volonté des autorités haïtiennes à mener ce processus.

Pour accompagner l'hôpital dans l'amélioration de sa gouvernance et des soins dispensés aux patients, plusieurs assistants techniques, en provenance notamment de structures hospitalières des Antilles françaises, sont actuellement en cours de mobilisation.

Concernant les bâtiments, parallèlement à l'exécution de travaux de première urgence, l'appel d'offres international pour la reconstruction en conception-construction de l'hôpital a été lancé sur la base du programme fonctionnel approuvé par les différentes parties prenantes. Les propositions des soumissionnaires, qui incluront une partie importante du travail de conception des travaux, seront remises en mars prochain pour un début des travaux prévu en juin (durée prévisionnelle de 34 mois).

Projets d'aménagement urbain de Martissant et Baillergeau

Les autorités haïtiennes ont désigné en juillet dernier l'Unité de construction de logements et de bâtiments publics (UCLBP), entité récemment créée et rattachée à la Primature, pour piloter et coordonner les actions à mener dans le cadre du projet. Cette décision clarifie le portage institutionnel du dossier côté haïtien qui faisait défaut jusque-là. Elle devrait significativement faciliter sa mise en œuvre physique sur la base des schémas d'aménagement élaborés et approuvés cette année. Plusieurs contrats relatifs à la réalisation des actions structurantes prioritaires dans ces deux

quartiers, sont en cours d'attribution et devraient être signés dans les prochaines semaines.

Projet agricole de renforcement des filières maïs et œuf et de sécurité alimentaire

En complément du crédit post-crise de 4,5 M€ octroyé en décembre 2011, un financement additionnel de 12 M€ a été approuvé par le conseil d'administration de l'Agence de novembre dernier. Il inclut 5 M€ de fonds délégués par l'Union Européenne. Outre l'effet de levier ainsi obtenu, qui permettra d'étendre géographiquement (département du Centre Ouest) et sectoriellement (appui à la filière banane plantain) les effets du projet, cette délégation témoigne d'une reconnaissance de l'approche retenue pour ce projet et de la bonne coordination des aides européennes dispensées en Haïti en vue d'améliorer leur efficacité globale.

Au-delà des projets eux-mêmes, l'Agence Française de Développement a poursuivi ses efforts dans plusieurs directions qui se voient confortées par les préconisations du rapport de la Cour des comptes :

- un important exercice de programmation conjointe de l'aide a été mené localement avec la Délégation de l'Union Européenne et les Etats membres présents en Haïti (France, Espagne et Allemagne dans une moindre mesure) dans le cadre notamment de la préparation du XIème FED. Les propositions en résultant sont en cours d'analyse à la Commission ;

- la poursuite de la réflexion entamée sur le thème de l'aide aux Etats fragiles qui a abouti à l'élaboration d'un Cadre d'Intervention Transversal. Ce document à portée opérationnelle doit être soumis au conseil d'administration de l'Agence de février 2013 ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE FRANCE TÉLÉVISIONS**

Les remarques que France Télévisions avaient effectuées lors de l'envoi du relevé d'observations provisoires ayant été prises en compte, je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU COMITÉ FRANÇAIS
POUR L'UNICEF**

Nous souhaitons porter à votre attention quatre points qui appellent des commentaires de notre part.

1. Prélèvement par l'UNICEF sur les contributions

Comme nous l'avions déjà indiqué dans notre première lettre de commentaires en date du 15 octobre 2012, nous confirmons que sur les versements effectués par l'UNICEF France, l'UNICEF prélève pour les affectations d'urgence 7 % des contributions ciblées. Ces prélèvements correspondent à une couverture de frais mutualisés, en particulier de communication sur programmes d'urgence, et de coordination par l'UNICEF.

L'intégralité des montants transférés par UNICEF France à l'UNICEF sont considérés, de par l'Accord de Coopération qui unit nos entités, comme « contribution nette aux programmes de l'UNICEF pour les enfants » (Accord de coopération, chapitre 14 : « Finance provisions »).

Ces montants correspondent donc intégralement aux missions sociales d'UNICEF France, telles que définies dans les statuts de notre association. Par conséquent, nous ne pouvons pas accepter le retraitement proposé (379 054 € reclassés des missions sociales vers les frais de fonctionnement). Dans la mesure où le retraitement concernant les coûts de recouvrement ne nous semble pas approprié, le chiffre proposé (6 564 272 € au titre des missions sociales, soit 84,5 % des fonds collectés) devrait être ajusté pour rendre compte du CER (6 931 787 € au titre des missions sociales, soit 89,3 % des fonds collectés).

2. Coûts indirects de missions sociales

Comme nous l'avions déjà indiqué dans notre première lettre de commentaires en date du 15 octobre 2012, ces coûts indirects des missions sociales, pour un montant de 179 272 €, correspondent essentiellement aux postes suivants :

- Frais de personnel : 149 321 €
- Frais de services généraux : 18 333 €
- Dotation aux amortissements : 11 618 €.

En ce qui concerne les frais de personnel, ils sont constitués aux deux tiers des salariés d'UNICEF France du département Plaidoyer et Communication. En effet, nous avons estimé à une durée allant de un à quatre mois le temps passé par nos équipes spécifiquement dédié au plaidoyer et à l'information du grand public français sur la catastrophe, ses

conséquences et les besoins des populations. Les coûts y afférents en termes de services généraux et de dotations aux amortissements sont directement liés à nos actions de communications et de plaidoyer.

Nous en profitons pour rappeler que l'objet social d'UNICEF France contient, d'après ses statuts, le plaidoyer et l'information du grand public français.

A ce titre, les coûts de communication et de plaidoyer constituent bien des missions sociales d'UNICEF France et ne devraient pas faire l'objet d'un retraitement quelconque.

Par ailleurs, nous signalons que cette répartition des emplois en « coûts indirects de missions sociales » est conforme à notre méthode habituelle de répartition des emplois au sein de notre CER « général », et est à ce titre partie intégrante de nos comptes annuels, certifiés par nos commissaires aux comptes.

Enfin, notre compréhension du CER est précisément le classement des charges et produits au sein de catégories d'emplois et de ressources, non par nature de charges ou de produits, mais bien par destination. A ce titre, il nous semble important de rattacher les charges liées au plaidoyer et à la sensibilisation du grand public français à nos missions sociales, et ce dans la mesure où ces missions sont clairement définies dans nos statuts, et partie intégrante de notre mandat.

3. Le tableau n° 8 : Frais de collecte et de traitement en % des dons

Comme nous l'avions déjà indiqué dans notre première lettre de commentaires en date du 15 octobre 2012, nous ne parvenons pas à réconcilier les chiffres utilisés pour l'UNICEF France dans ce tableau avec nos CER. En effet, les frais de collecte et de traitement concernant uniquement la générosité du public s'élèvent à 821 712 €, d'après le CER que nous avons présenté (relevé d'observations provisoires concernant l'UNICEF France).

Or, dans le tableau présenté dans le rapport, les frais de collecte et de traitement pour l'UNICEF apparaissent à hauteur de 1 232 100 €, ce qui est contradictoire avec le texte qui suit le tableau : « UNICEF France a imputé sur les fonds collectés auprès du public, au titre des frais de collecte et de traitement, un total de 821 712 € ». Il existe dans votre rapport un écart injustifié entre le tableau et les définitions du texte explicatif.

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur le principe même de ce tableau, dans la mesure où les chiffres présentés ne semblent pas comparables. Par exemple, ces chiffres ne paraissent pas prendre en compte la totalité des frais réels effectivement décaissés pour le traitement des dons ; ce biais méthodologique nous semble de nature à donner une image inexacte de la réalité de fonctionnement des acteurs engagés dans la collecte de fonds et la réponse à cette situation d'urgence. Ainsi, nous considérons que ce

tableau comparatif est de nature à induire en erreur le lecteur et vous demandons le retrait de ce tableau du rapport final.

4. Conclusion

Le rapport mentionne dans sa conclusion « le Comité français ne peut garantir à ses donateurs l'affectation de leurs dons ».

Comme mentionné dans le rapport, « UNICEF France a organisé trois campagnes distinctes de collecte ». Les fonds correspondants ont été affectés par UNICEF France aux actions concernées et utilisés conformément par le bureau UNICEF Haïti. La première partie, correspondant à la réponse immédiate post-séisme, a été répartie selon les besoins sur place. L'affectation des dons des donateurs français est bien identifiée, et a fait partie du rapport de l'UNICEF.

Les deuxième et troisième parties, portant sur l'urgence choléra et la reconstruction des écoles, ont fait l'objet de rapports spécifiques.

La mission, que la Cour des comptes avait dépêchée sur place à Haïti, a par ailleurs pu vérifier ces deux programmes.

Ce rapport ne peut donc pas conclure que « la Cour ne peut se prononcer sur l'emploi des fonds versés par UNICEF France ».

Enfin, comme indiqué au point 1) de la présente lettre, les emplois « hors mission sociale » ne peuvent comprendre les 367 515 euros qui font intégralement partie des missions sociales de l'UNICEF France.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ACTION CONTRE LA FAIM (ACF)

Ce projet n'appelle que quelques observations techniques de ma part, savoir :

- si nous confirmons les montants et taux indiqués, il en va en revanche différemment des montants indiqués dans le tableau n° 8 "Frais de collecte et traitement en pourcentage des dons (cumul 2010-2011)".

En effet, la somme de 376 154 €, indiquée dans ledit tableau, correspond aux frais afférent à l'ensemble de la collecte de fonds privés, dont notamment les fonds collectés auprès des entreprises, et pas seulement dans le cadre de l'appel à la générosité du public.

De même, la somme de 4 835 249 € correspond à la ligne "dons et legs" du tableau retraçant les comptes d'emploi des ressources globales en annexes, et ne correspond donc ni à l'ensemble des dons collectés dans le cadre de l'appel à la générosité du public (d'un montant de 5 142 899 €) ni à l'ensemble de la collecte de fonds privés (d'un montant de 8 064 760 €).

Nous nous interrogeons dès lors sur la pertinence du taux indiqué (7,8 %), calculé à partir d'un montant de frais de collecte et d'un montant de dons reçus ne portant manifestement pas sur le même périmètre.

Par ailleurs, nous ne comprenons pas l'origine du taux de 5,9 %, indiqué, lequel ne correspond ni au taux du tableau figurant à la page précédente, ni à tout autre taux obtenu sur la base des montants de frais de collecte imputés sur la générosité du public.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE

Je vous informe que nous n'avons pas d'observations à formuler sur le rapport public thématique que la Cour publiera prochainement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FONDATION DE FRANCE

La Fondation de France note avec satisfaction que la Cour constate la conformité de ses actions avec les objectifs de l'appel à dons.

La Fondation de France souhaite néanmoins réagir à la réserve émise par la Cour concernant l'imputation de frais de fonctionnement, quand bien même la Cour ne remet en cause ni le principe ni le montant de ce prélèvement, mais simplement le fait qu'il a été opéré en l'absence d'information préalable du donateur.

Pour la Fondation de France, l'affirmation selon laquelle les organismes récipiendaires ne peuvent pas imputer sur les ressources issues de collectes affectées une quote-part de leurs frais de fonctionnement, sauf à en avoir informé par avance leurs donateurs, est une interprétation de la Cour des comptes qui va au-delà des textes applicables, et elle est surtout contraire à l'équité et à l'égalité entre donateurs.

En effet, contrairement à ce qu'indique la Cour, cette affirmation ne relève pas des dispositions du règlement comptable n° 2008-12, ni d'aucun autre texte légal ou réglementaire. Le règlement n° 99.01 du 16 février 1999, qui définit les fonds dédiés comme « la partie des ressources affectées par des tiers financeurs à des projets définis, qui n'a pas pu encore être utilisée conformément à l'engagement pris à leur égard », ne précise aucunement qu'il s'agit de l'excédent des ressources brutes. Il pourrait tout aussi bien s'agir de l'excédent des ressources nettes, après déduction des frais supportés pour la mise en œuvre des engagements financés, ce que les textes comptables n'excluent pas.

La Fondation de France rappelle par ailleurs que les donateurs sont régulièrement informés de l'existence de frais :

- Un document simplifié « l'essentiel des comptes » explique les comptes aux donateurs et explicite les grandes catégories de dépenses, dont les frais de fonctionnement; il est envoyé chaque année en format papier et aux donateurs internet par e-mail. En 2012, ce document a été envoyé à 210 000 donateurs par voie postale, et à 200 000 donateurs internet par e-mail. De plus, la lettre d'information envoyée à 260 000 donateurs renvoie sur le site internet des comptes annuels et donne le lien pour le télécharger.

- Ce document est également téléchargeable sur le site en un clic à partir de la page d'accueil ; un seul clic sur le bouton « Rapport d'activités 2011, les comptes et l'essentiel » à partir de la page d'accueil ; enfin, les donateurs accèdent à la page « Ethique et comptes » donnant des informations sur les comptes. Y figure notamment un graphique sur la répartition des ressources (missions sociales, recherche de ressources, information et communication, fonctionnement et autres charges). A partir de

cette page « Ethique et comptes », le document « l'essentiel des comptes » et la plaquette détaillée expliquant les comptes et le rapport d'activité, peuvent également être téléchargés en un seul clic.

De manière générale, la remarque de la Cour sur le manque d'information préalable du donateur est d'autant plus injustifiée, que la Fondation de France a veillé, comme elle le fait toujours, à délivrer aux donateurs et au grand public via son site internet, une information actualisée, détaillée, illustrée, chiffrée, en un mot parfaitement transparente, sur ses interventions en Haïti et leur contexte.

Les donateurs disposent toujours de la faculté de se renseigner par eux-mêmes auprès des organismes qu'ils souhaitent soutenir soit directement, soit par l'intermédiaire de leur site internet : ils sont donc à même de connaître la nature et le poids relatif des différents frais prélevés par chaque organisme pour son fonctionnement, et de faire le choix des organismes récipiendaires de leur générosité en pleine connaissance de cause, préalablement à tout appel à dons.

Concernant une information spécifique qui serait à apporter aux donateurs au moment des appels à dons, la Fondation de France a déjà fait remarquer à la Cour que cette mesure lui paraît difficile à mettre en œuvre.

En effet, si l'information préalable du donateur quant à l'existence de prélèvements pour frais de collecte et de fonctionnement est possible lors des appels à dons faits par l'organisme lui-même par courrier ou via son site internet, il en va autrement lorsque l'appel à dons est émis par un tiers (média audiovisuels notamment). L'organisme bénéficiaire de cet appel à dons n'est alors pas maître de la diffusion d'une mention informative sur le prélèvement de frais.

De plus, le taux ou le montant des frais qui seront imputés ne peuvent pas être connus au moment du lancement de l'appel à dons. Il n'est donc pas possible de renseigner de manière précise par avance les donateurs du montant des frais qui sera prélevé.

Enfin, dans son rapport, la Cour indique avoir reclassé en frais de fonctionnement des frais d'information des donateurs que la Fondation de France avait fait figurer en frais de recherche de fonds. La Fondation de France précise que ces frais apparaissent bien séparément dans les comptes d'emploi des ressources simplifiés qu'elle a publiés dans les annexes des comptes 2010 et 2011. Ces frais d'information n'ont été regroupés avec les frais de recherche de fonds que dans le modèle de tableau transmis par la Cour, et sur l'indication de la Cour elle-même.

La Fondation de France n'est pas non plus en accord avec la remarque suivante émise par la Cour : «...par définition, les collectes générales effectuées par les organismes ont vocation à financer l'ensemble de leurs emplois ; les frais correspondant à des collectes ciblées peuvent être

imputées sur ces ressources sans que cela porte atteinte, selon la Cour, à l'équité ni au respect de la volonté des donateurs ».

Imposer le non-prélèvement de frais de fonctionnement pour les donateurs qui n'auraient pas été informés par avance de leur existence, implique nécessairement pour l'organisme de faire supporter ces coûts aux donateurs qui répondent à des appels à dons non affectés, ou qui donnent de manière spontanée sans spécification d'une volonté quelconque.

Ce raisonnement conduit à la situation paradoxale de faire supporter la quote-part des coûts de l'organisme relative à l'opération menée à des donateurs qui n'ont justement pas choisi de soutenir cette opération spécifique. La Fondation de France considère au contraire plus équitable et plus transparent que le poids de son fonctionnement soit réparti entre l'ensemble de ses donateurs, plutôt que d'être entièrement supporté par certains d'entre eux.

D'une manière plus générale, les principes de sincérité des comptes imposent aux organismes de présenter les missions menées dans leur globalité, en faisant apparaître la cohérence entre l'ensemble des produits et des charges qui y sont liés. Les organismes à but non lucratif sont soumis aux règles comptables comme le sont les entreprises, et doivent donc présenter des comptes équilibrés ce que confirme le règlement comptable n° 2008-12 précité, en se référant aux données de la comptabilité analytique et en offrant la possibilité d'ajuster les clés de répartition des charges de fonctionnement en fonctions des contraintes réelles d'affectation liées à la mission, et ce, afin que le compte d'emploi des ressources reflète la vérité comptable de la mission sociale.

Empêcher les organismes collecteurs d'imputer sur des opérations affectées les frais, directs ou indirects, relatifs à la collecte des fonds destinés à financer ces opérations et à leur mise en œuvre revient, selon nous, à remettre en cause ces principes comptables.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE MÉDECINS SANS FRONTIÈRES
(MSF)**

*Je vous confirme que Médecins sans frontières n'a aucune remarque à
formuler sur les éléments nous concernant.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SECOURS CATHOLIQUE

Le Secours Catholique remercie la Cour des comptes pour son rapport public thématique sur « L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010 », qui contient des observations générales permettant aux organismes faisant appel à la générosité publique d'avoir une vision d'ensemble sur les opérations menées et la complémentarité de leur action.

En effet, ce fut une catastrophe sans précédent qui est intervenue dans l'un des pays les plus pauvres du monde et le rapport met en avant le fait que la présence déjà ancienne des ONG sur le territoire, leur connaissance du contexte et des besoins a facilité la définition d'une stratégie d'intervention, la rapidité de la mise en place des moyens après le séisme et le pilotage des projets menés. Cela a donc permis que les projets d'assistance, de reconstruction et de développement menés soient cohérents avec les besoins d'Haïti et les moyens disponibles.

Les réalisations du Secours Catholique

Le Secours Catholique est intervenu dès la phase d'urgence grâce à l'appui du réseau Caritas Internationalis auquel il appartient. Il a privilégié son intervention dans la durée conformément à ses axes politiques. Il est intervenu prioritairement dans trois grands secteurs : l'éducation, la reconstruction de logements et d'infrastructures sociales et la relance économique en milieu rural. Puis, il a ajouté la santé à ces domaines en raison de l'épidémie de choléra qui a frappé Haïti après le séisme. La Cour des comptes a considéré que l'emploi des fonds collectés par le Secours Catholique a été conforme aux objectifs de l'appel à la générosité réalisé.

L'éveil et sensibilisation à la solidarité

La Cour des comptes a formulé une réserve à hauteur d'un montant de 23 715 €, soit 0,18 % des sommes collectées, qui a financé des frais de communication assimilables à des frais de fonctionnement.

L'interprétation de la Cour se fonde sur le fait que, dans le cadre d'un appel spécifique, l'appel définit une mission sociale spécifique et qu'en conséquence les sommes collectées doivent être exclusivement employées pour cette mission sociale. La Cour note que les frais qui relèvent d'une autre mission sociale que celle définie dans l'appel ciblé sont à exclure de l'imputation des fonds et cite les frais de communication à l'attention des donateurs français pouvant relever d'une mission générale de plaidoyer et de sensibilisation.

Pour le Secours Catholique, les « frais d'éveil et de sensibilisation à la solidarité » font partie de la mission du Secours Catholique. Le « rayonnement de la charité chrétienne » constitue l'objet statutaire et l'association avec les personnes en difficultés qui conduit à inviter chaque

personne à aller à la rencontre des pauvres, à les soutenir et à s'associer avec eux pour construire ensemble une société juste et fraternelle est l'une des missions affichées de l'association. A ce titre, la « communication » constitue un moyen pour favoriser les liens de solidarité entre les personnes aidées et les donateurs. Elle permet au-delà des distances et des situations de vie différentes d'éveiller et de sensibiliser toute personne à la construction d'une société juste et fraternelle, en lui rendant compte de la façon dont les victimes d'un séisme peuvent retrouver vie et dignité.

Il est donc normal que, dans le cadre d'une mission spécifique, nous remplissions la mission générale du Secours Catholique de rayonnement de la charité.

Les frais de traitement de fonds

La Cour mentionne que le Secours Catholique a financé les frais de recherche et de traitement de fonds à hauteur de 44 84 7€, soit 0,34 % des sommes collectées auprès du public sur ces ressources. Elle explique que la règle de non imputation des frais de recherche de fonds n'a été explicitée par elle qu'en janvier 2011 dans son rapport sur les fonds « tsunami ». En conséquence, elle ne mentionne pas de réserve à ce sujet.

Le Secours Catholique constate qu'il n'existe pas dans les textes réglementaires une indication interdisant le financement des frais de recherches de fonds par les ressources collectées dans le cadre d'un appel. Le choix d'imputer ou non des frais de collecte sur les fonds affectés est donc un acte de gestion relevant d'une décision de son instance de direction, donc pour le Secours Catholique de son conseil d'administration. C'est ce que le Secours Catholique a choisi de faire et il l'a mentionné dans son rapport financier disponible sur le site internet de l'association. Cette règle suit les préconisations du Comité de la Charte définies dans les textes d'application déontologiques de la Charte, à savoir « Il est légitime que les dons affectés puissent néanmoins être grevés de frais de collecte ... de l'organisation ».

Le Secours Catholique explique le financement des frais d'appel sur les ressources collectées pour assurer une gestion équilibrée de ses activités. De fait, il ne paraît pas normal que les coûts supplémentaires engagés dans la recherche et le traitement de fonds d'une urgence exceptionnelle soient financés par les fonds courants nécessaires aux activités courantes de l'association ; ceci reviendrait à méconnaître les principes de gestion de cohérence entre les charges et les produits d'une même activité.

Par ailleurs, le Secours Catholique considère que la mention explicite et préalable de ces frais dans l'appel à dons poserait des difficultés pratiques. En effet, une information lors de l'appel, faite par plusieurs organismes qui utilisent des moyens de communication divers et dont les associations n'ont pas toujours la maîtrise, pourrait conduire à une information imprécise, apportant de la confusion pour les donateurs. De plus, il semble difficile de pouvoir l'exprimer dans les messages télévisuels

ou audiovisuels, l'association n'ayant pas autorité sur le contenu de la communication. Dans ces circonstances exceptionnelles, ces communications sont bien souvent prépondérantes dans la collecte de fonds et ne relèvent pas toujours de l'initiative de l'association.

De plus, la Cour introduit la nécessité d'une communication spécifique sur les frais de recherche de fonds uniquement dans ces appels spécifiques, et ne le demande pas pour tous les autres appels puisque c'est inclus dans la loi. Le donateur pourrait se demander ce qu'il en est réellement pour la très grande majorité des appels qu'il reçoit, et cela nuirait à la transparence financière générale.

Pour répondre aux besoins de transparence financière, le Secours Catholique a rendu compte explicitement des emplois des ressources Haïti dans un Compte d'Emploi spécifique Haïti de l'annexe aux comptes auquel tout donateur a accès sur simple demande, comme expliqué dans l'Essentiel. C'est pourquoi le Secours Catholique rend compte de l'emploi des fonds après la réalisation des opérations, notamment dans l'annexe comptable. Pour autant, le Secours Catholique envisagera de communiquer la règle de gestion générale dans les outils de communication dont elle a la maîtrise, le web et le journal « Messages » de l'association.

Les mentions relatives aux réductions d'impôts

La Cour des comptes considère que les actions menées par le Secours Catholique auprès des victimes d'Haïti se situent dans des secteurs plus diversifiés que ceux ouvrant droit à la réduction d'impôt au taux majoré et qu'en conséquence, il aurait été plus conforme à la réglementation fiscale de délivrer des reçus fiscaux avec la seule réduction de droit commun de 66 %.

En application des dispositions du 1^{er} de l'article 200 du code général des impôts (CGI), les versements que les particuliers effectuent au profit d'organismes d'intérêt général sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui leur dispensent, à titre principal, des soins médicaux, ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 75 % du montant de ces versements, dans la limite d'un plafond spécifique.

Aux termes de cet article, la réduction d'impôt prévue par l'article 200 1^{er} du CGI est attachée au versement « à des organismes » du fait de leur intervention dans un ou plusieurs des trois domaines mentionnés, à savoir la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, la contribution à leur logement, la fourniture, à titre principal, de soins médicaux à ces mêmes personnes.

En conséquence, c'est le versement à la structure qui ouvre droit à la réduction d'impôt sans qu'il soit fait de distinction selon la proportion des activités de fourniture gratuite de repas, de nature à favoriser le logement etc... parmi les autres activités de cette même structure.

La mise en œuvre d'une distinction a priori de l'utilisation d'un don ne peut être réalisée. En effet, c'est après étude d'un projet, de son intérêt, de la stratégie à déployer et de la finalité de l'action que les instances décident de sa réalisation. De plus, elle conduirait à introduire une inégalité de traitement des donateurs, car au moment où ils font leurs dons, ils ne pourraient pas savoir ce que son don financerait.

Par ailleurs, le texte n'exige pas que les organismes qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté ou qui contribuent à favoriser leur logement le fassent à titre principal ou encore à titre exclusif. En l'absence de précision du texte, il ne peut donc être considéré que la fourniture de repas et la contribution au logement de personnes défavorisées doivent être réalisées à titre principal.

Enfin, sur le site internet de l'administration fiscale "doc.impots.gouv.fr", le Secours Catholique est cité en exemple de structure éligible à la réduction d'impôt à 75 %.

En conséquence, le Secours Catholique considère qu'il doit conserver le droit à la réduction d'impôt au taux majoré en tant qu'organisme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS
(SPF)**

Nous vous remercions d'avoir bien voulu relever les efforts conséquents déployés par les dévoués bénévoles de notre association pour contribuer à faire face à cette catastrophe humanitaire intervenue dans l'un des pays les plus pauvres du monde. Nous sommes sensibles à la prise en compte par la Cour de l'essentiel des éléments d'explication et d'information transmis par nos soins et tout particulièrement à ce que « La Cour considère que l'emploi des fonds collectés par le Secours Populaire français pour Haïti a été conforme aux objectifs de l'appel ».

Nous avons toutefois noté que cette conformité était assortie d'une « réserve à hauteur d'un montant de 190 270 €, soit 8,55 % des sommes collectées, qui a financé des frais de fonctionnement ».

Certes, cette « réserve » de non-conformité ne porte pas sur l'usage des fonds mais sur une insuffisance d'information préalable aux donateurs. Selon la Cour, les frais de fonctionnement et de collecte ne peuvent être imputés sur les dons affectés, sauf à en avoir averti préalablement le donateur. Il s'agit à notre sens d'une interprétation des règlements comptables, la lettre des textes est muette sur ce sujet.

Dans le cadre de l'urgence Haïti, comme dans le cadre d'autres missions d'urgence, le Secours Populaire français ne crée pas de toute pièce une structure particulière. Les salariés et bénévoles de l'association, avec leurs expériences et leurs compétences, prennent en charge la gestion de cette urgence. Les plans de travail sont revus en conséquence. Dans le cadre d'une gestion maîtrisée et cohérente des charges et des produits, les frais nécessaires à la réalisation des missions sont imputés au projet correspondant, c'est pour le Secours populaire français, l'une des garanties de son indépendance.

Le Secours populaire français informe régulièrement ses donateurs des frais nécessaires à la réalisation de ses missions. Le conseil d'administration de l'association assume la responsabilité qui est la sienne de vérifier et d'imputer ces charges aux missions sociales et de mettre à la disposition des donateurs dans son journal Convergence et le supplément L'Essentiel, toutes les informations sur ses frais de collecte, de fonctionnement et de structure.

Cette approche est d'ailleurs partagée par l'ensemble des associations et fondations faisant appel à la générosité du public.

Par ailleurs, la Cour constate que les dons perçus au titre du séisme en Haïti ouvrent droit à un reçu fiscal au taux majoré de 75 %, alors que les interventions se font « dans des secteurs diversifiés, comprenant l'aide aux

personnes défavorisées mais aussi la reconstruction de bâtiments ou l'aide au développement, actions n'ouvrant normalement pas droit à la réduction au taux majoré ».

Le SPF rappelle que sa reconstruction de cantine scolaire, sa fourniture de produits alimentaires, sa mise en place d'installations offrant aux enfants l'accès à de l'eau potable, son intervention dans le champ sanitaire, son financement d'abris, s'inscrivent dans le champ prévu par la réglementation visée. Le champ d'application du texte vise un type d'organisation sans but lucratif pratiquant la solidarité et non un type d'activité conçue restrictivement.

Cette ligne de conduite, de l'orientation du Secours populaire français vient d'ailleurs d'être à nouveau confirmée à l'unanimité par les délégué(e)s à l'Assemblée générale statutaire réuni(e)s à Saint-Etienne les 23, 24 et 25 novembre 2012.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE HANDICAP
INTERNATIONAL**

*Je vous informe du fait que Handicap International n'a pas
d'observations particulières à apporter à ce document.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE MÉDECINS DU MONDE

Une seule information appelle une observation de la part de Médecins du Monde. Elle concerne le Tableau n° 6 « Part de la générosité publique dans les ressources des organismes ayant le plus collecté ».

En effet, les 7,7 M€ inscrits en regard de Médecins du Monde dans la colonne « Total ressources Haïti » ne correspondent qu'aux ressources reçues en 2010 (cf. page 58 du rapport financier 2010 de MdM).

Il y a lieu d'ajouter à ce montant les 2 632 991 euros reçus en 2011, dont 75 565 euros de dons affectés (cf. page 58 du rapport financier 2011 de MdM).

Le total cumulé de 2010 et 2011 des ressources Haïti de Médecins du Monde s'élève donc à 10 360 009 euros, dont 2,6 M€ de collecte affectée Haïti provenant de particuliers.

En plus des 10 360 009 euros de subventions et de collecte affectées sur Haïti, il est nécessaire de préciser que l'association a également utilisé 749 898 euros en 2010 et 1 273 635 euros en 2011 de collecte mutualisée, initialement non affectée sur Haïti.

100 % de la collecte affectée a été utilisée, dès 2010, pour la réalisation des projets.

Le reste du projet de rapport n'appelle aucune observation de la part de notre association.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ CATHOLIQUE CONTRE
LA FAIM ET POUR LE DÉVELOPPEMENT (CCFD-TERRE
SOLIDAIRE)**

*Nous vous informons que nous n'avons pas de commentaire sur le
contenu de ce projet.*

**RÉPONSE DU PRESIDENT DE SOS VILLAGES D'ENFANTS
FRANCE**

Cet extrait n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE PLANÈTE URGENCE

Nous vous signifions ici notre approbation quant aux éléments communiqués concernant notre association et les activités réalisées dans le cadre du projet « un toit, un avenir », financé notamment par la Fondation de France.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE GÉNÉROSITÉS

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après ma réponse pour France générosités.

- Organismes présents sur le site infodon.fr et absence de Médecins Sans Frontières : tous les membres de France générosités peuvent être présents sur le site. C'est une démarche volontaire des structures, et certaines choisissent parfois de ne pas être mentionnées.

- Actualisation du site : nous avons pris note de la remarque de la Cour, et avons procédé à une mise à jour du site. Celle-ci est faite très régulièrement, à partir des informations fournies par les organismes concernés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE D'INTER AIDE

Nous vous communiquons par la présente que nous ne souhaitons pas apporter de réponse. L'ensemble des éléments mentionnés sur Inter Aide retracent en effet fidèlement nos échanges.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GRET

Je n'ai pas de remarques particulières à formuler sur ce projet de rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'AGRONOMES ET VÉTÉRINAIRES
SANS FRONTIÈRES (AVSF)**

Mention y est faite de notre association, Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières, concernant l'action d'appui à l'Association locale des Vendeurs et Producteurs de Fruits du Sud-Est, ASVEPFS, en Haïti, cofinancée par le Secours Catholique. Il s'agit bien là d'une action mise en œuvre après le séisme de 2010, dans une région qui a vécu les contrecoups des déplacements de population.

Permettez-moi de vous rappeler que notre engagement pour Haïti après le séisme est allé au-delà de cette action dans le Sud-Est. Dès le lendemain du séisme et en cohérence avec la politique gouvernementale, AVSF décidait en effet de se mobiliser en faveur des populations paysannes avec lesquelles l'association travaille depuis 1994, aux côtés de ses partenaires historiques de la société civile haïtienne. Avec l'appui de la Fondation de France, de nos propres donateurs et d'autres associations européennes et collectivités, nous décidions d'agir ainsi sans tarder avec la Coordination régionale des organisations du sud-est (CROSE), auprès des communautés rurales des communes de Jacmel et Cayes Jacmel, durement touchées (réhabilitation d'habitats, relance de la production agricole). A Port-au-Prince, dans le sud-est, mais avec une incidence dans tout le pays, c'est aussi l'ONG VETERIMED qui est meurtrie, avec des pertes humaines et matérielles importantes, et le réseau des mini-laiteries "Letagogo" que VETERIMED et AVSF appuient depuis des années : certaines d'entre-elles ont subi des dommages matériels, et toutes perdent du jour au lendemain leurs marchés pour écouler les produits laitiers des familles paysannes. Avec l'aide de la Fondation de France et de collectivités françaises, nous décidions de soutenir immédiatement ces partenaires. A la demande de la Fondation de France, nous avons lancé également mi-2010 un Fonds d'appui à des initiatives rurales pour soutenir les actions de petites associations haïtiennes ayant difficilement accès à l'aide internationale. D'un montant modeste (10 à 30 000 €), ces enveloppes permettent par exemple à un groupe d'apiculteurs de relancer leur activité de production de miel, à un groupe paysan de construire un atelier de transformation de fruits, ou de réparer un canal d'irrigation.

Le secteur agricole a toujours joué en Haïti un rôle clé pour la sécurité alimentaire et l'emploi. Il continuera à exercer ce rôle tant pour la recherche de la sécurité alimentaire que pour le redressement économique et la stabilité sociale du pays. Haïti est devenu pour notre association le 1er pays de coopération en termes budgétaires (près de 3 millions d'euros annuels). Nous étions présents en Haïti avant le séisme, notre engagement est en effet de maintenir dans la durée notre soutien et notre assistance

technique auprès d'organisations paysannes et d'institutions d'appui au monde rural.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'AGENCE D'AIDE A LA
COOPÉRATION TECHNIQUE ET AU DÉVELOPPEMENT (ACTED)**

*Je tiens à vous informer qu'ACTED n'a pas d'éléments
complémentaires à ajouter.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CITÉS UNIES FRANCE (CUF)

La mention faite dans le rapport d'un soutien de la Fondation de France au projet de construction d'écoles et d'un lycée d'enseignement général de Cités Unies France est tout à fait correcte. Je n'ai pas d'observations à faire sur le rapport.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION
FRANCO-HAÏTIENNE POUR L'ÉDUCATION ET LA CULTURE**

Nous ne souhaitons pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ACTION CONTRE L'ENFANCE
MALTRAITÉE (ACEM)**

Le bureau et moi-même avons pris acte des informations mentionnées dans ce rapport qui a été rédigé selon les comptes rendus de notre association, de nos partenaires et d'autres acteurs qui étaient mobilisés durant cette période. Je vous confirme donc par la présente n'avoir aucune objection concernant ce projet de rapport et que les éléments qui y figurent concernant l'association ACEM rencontrent toute mon approbation en vue d'une publication future.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE URGENCE
RÉHABILITATION DÉVELOPPEMENT (URD)**

J'ai analysé en détail le rapport « L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier » qui est de très bonne qualité.

Quelques points de détail demanderaient toutefois certains ajustements :

Il est important de noter que la Protection Civile française a peu participé à la coordination USAR sous l'égide de l'UNDAC, au point qu'elle n'est même pas signalée dans le Rapport de fin d'opération de l'UNDAC. C'est un point sur lequel le CDC et le COGIC devront à l'avenir porter plus d'attention.

En fait deux évaluations ont été commissionnées par des structures françaises :

- l'évaluation en temps réel commissionnée par la DAS du ministère français de la défense (qui s'est déroulée un mois après le séisme) mentionnée dans le rapport ;

- celle commanditée par la Fondation de France au Groupe URD pour faire un état des lieux six mois après le séisme.

Parallèlement à cela, le ministère de la défense a conduit son propre RETEX.

Par ailleurs, la France a également été impliquée dans trois autres processus évaluatifs durant les douze premiers mois :

- l'évaluation en temps réel conduite par le Groupe URD et l'institut allemand GPPI pour le Comité permanent inter-agence de l'action humanitaire (IASC) (sous l'égide du Sous-secrétaire général des Nations-Unies pour l'action humanitaire) ;

- le RETEX organisé par UNDAC ;

- l'évaluation de l'aide humanitaire européenne (DG ECHO) qui a eu lieu à la fin de la première année de la réponse a elle aussi été conduite par le Groupe URD.

Sur la question du cadastre, la question de l'analyse des résistances au système de cadastrage demanderait une analyse plus approfondie. En effet, le système classique de « cadastrage à la française » n'est peut-être pas l'approche la plus adaptée, ce qui explique largement les résistances. Les méthodes qui se mettent depuis en place, notamment celles basées sur « l'énumération de voisinage » dans le cadre de l'approche « logement-quartier » développée par UN-HABITAT, offrent des alternatives puissantes pour résoudre ces résistances.

Parmi les leçons tirées des catastrophes précédentes et analysées y compris par la Cour des comptes (je pense notamment au Tsunami), plusieurs points peuvent être notés :

- les mécanismes de collectes de fonds comme la Fondation de France ou la Croix-Rouge française ont fait des efforts importants pour bien indiquer qu'ils allaient allouer une partie importante des fonds à la reconstruction et sur une durée plus longue que la simple urgence. C'était un des points critiques du rapport de la Cour des comptes sur l'aide post-tsunami et il a été pris très au sérieux par les acteurs concernés.

- Le mécanisme qui a été mis en place pour la coordination des efforts français - la Mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) - n'a pas eu les moyens dont avait bénéficié le système original mis en place pour la réponse à la crise post-tsunami (la Délégation Interministérielle Post-Tsunami). Malgré les efforts du chef de la mission, la faible dotation en effectif allouée à la MIRH, mais aussi son insertion au sein du MAEE et non pas sous l'égide du Premier Ministre pour la DIPT, n'ont sans doute pas permis qu'elle puisse avoir toute l'influence nécessaire. Comme chef de la mission d'évaluation de la réponse française à la crise du Tsunami de 2004, j'avais suggéré qu'un mécanisme interministériel dormant mais permanent auprès du Premier Ministre soit mis en place.
