



N° 3743

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2007.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*en conclusion des travaux de la **mission de suivi et d'évaluation**
de l'**utilisation des fonds accordés aux victimes du tsunami***

et présenté par

M. ROLAND BLUM,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES ONG FRANÇAISES NE SAVENT PAS RENDRE COMPTE	9
A – LES ONG ONT FAIT PREUVE D’UN CERTAIN AGACEMENT A L’IDEE D’UN NOUVEAU CONTROLE.....	9
B – LES REPOSES FOURNIES PAR LES ONG NE SONT PAS SATISFAISANTES	9
C – LES ONG FRANÇAISES NE SAVENT QUE RENDRE DES COMPTES.....	11
II – LES CHIFFRES DE L’AIDE FRANÇAISE	12
A – DE LA DIFFICULTE A ETABLIR LE MONTANT TOTAL DE L’AIDE.....	12
B – DE LA DIFFICULTE A ETABLIR LE MONTANT TOTAL DES FONDS COLLECTES EN FRANCE PAR LES ONG	13
1 – Peu d’ONG interrogées répondent clairement à la question posée.....	13
2 – Certaines ONG ne distinguent pas clairement entre aides publiques et aides privées.....	14
3 – Certaines réponses communiquées comportent des erreurs portant parfois sur plusieurs millions.....	15
4 – Le total des aides françaises collectées par les dix ONG interrogées dépasse 200 millions d’euros	15
III – LE NOUVEAU MOT D’ORDRE : LA « TRAÇABILITE » DES FONDS	17
A – LA SUSPICION SUR L’UTILISATION DE L’AIDE : UNE POLEMIQUE INJUSTIFIEE.....	17
B – LES ONG ONT DISPOSE D’UNE MANNE FINANCIERE SANS PRECEDENT QU’ELLES ONT APPAREMMENT SU UTILISER A BON ESCIENT.....	18
1 – De la difficulté à établir le montant total des dépenses.....	18
2 – De la difficulté à se représenter ces dépenses.....	19
C – DES CRITIQUES PEUVENT NEANMOINS ETRE EMISES	22
1 – Un manque de rigueur dans la présentation des comptes	22
2 – La nomenclature utilisée dans les comptes emplois et ressources n’est pas explicite	22

3 – Un modèle de compte emplois et ressources adapté aux associations est en cours d'élaboration	23
D – LA NOUVEAUTE DU TSUNAMI : LA REAFFECTATION DES DONS.....	23
E – A SOMMES COLLECTEES EXCEPTIONNELLES, FRAIS DE TRAITEMENT DES DONS EXCEPTIONNELS	25
F – A SOMMES COLLECTEES EXCEPTIONNELLES, FRAIS DE SIEGE EXCEPTIONNELS.....	27
G – L'AUTRE NOUVEAUTE DU TSUNAMI : LES PLACEMENTS FINANCIERS.....	29
IV – LA QUESTION MAJEURE DE LA COORDINATION SUR LE TERRAIN	33
A – LA PAGAILLE HUMANITAIRE	33
B – LES AUTRES DIFFICULTES RENCONTREES SUR LE TERRAIN	34
C – LES SCHEMAS D'INTERVENTION SUIVIS PAR LES ONG RESTENT OBSCURS	35
V – LE TRAVAIL DE COORDINATION DE L'ETAT FRANÇAIS	37
A – LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF INTERMINISTERIEL <i>AD HOC</i>	37
B – UN DISPOSITIF SALUE PAR LA GRANDE MAJORITE DES ONG	38
1 – Le dispositif a globalement été bien accueilli par les ONG	38
2 – Le dispositif a néanmoins fait l'objet de critiques de la part des ONG...	41
CONCLUSION	45
EXAMEN EN COMMISSION	47
ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ONG	51
ANNEXE 2 : LETTRE ADRESSEE AU RAPPORTEUR PAR M. HERVE DE CHARETTE	53

Mesdames, Messieurs,

Le 11 février 2004, la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale approuvait la création d'une mission d'information sur les organisations non gouvernementales françaises et me confiait la charge d'en être le Rapporteur, M. Michel Destot, Député de l'Isère, ayant été désigné Président. C'est en avril 2005 que le rapport a été remis, après qu'il eût été procédé à de nombreuses auditions de représentants d'ONG notamment.

Le 26 décembre 2004, un tsunami ravageait l'Asie du Sud-Est et cette catastrophe suscitait un élan de générosité sans pareil. Deux ans plus tard, il a semblé opportun à la Commission des Affaires étrangères d'engager une nouvelle étude poursuivant ainsi la réflexion initiée par la mission d'information et de la faire porter sur l'utilisation des aides publiques et privées françaises qui ont été dégagées à l'occasion de cette catastrophe. Plutôt que de procéder à nouveau par auditions, un questionnaire⁽¹⁾ a été adressé aux représentants d'ONG afin de dresser un bilan le plus précis possible des conditions de leurs interventions sur le terrain et de l'utilisation des fonds mobilisés.

Les critères qui ont guidé le choix des ONG destinataires de ce courrier ont été fort simples. Ce sont, pour la plupart, des ONG dont les représentants avaient été auditionnés en 2004 par la mission d'information sur les ONG françaises, mais aussi les ONG françaises ayant collecté les sommes les plus importantes : Action contre la Faim (ACF), Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), Croix-Rouge française (CRF), Fondation de France, Handicap International (HI), Médecins du Monde (MDM), Médecins sans Frontières (MSF), Secours Catholique Caritas France, Secours Islamique France (SIF), Secours Populaire Français (SPF).

*

Certains ont pu s'interroger sur la légitimité de l'Assemblée nationale à contrôler l'usage de fonds privés reçus par des associations. Il convient de rappeler que l'Etat accorde une réduction fiscale aux particuliers qui font des dons aux associations (66 % des sommes versées, retenues dans la limite de 20 % du revenu imposable ; ouvrent droit à la réduction d'impôt, les dons effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général et de fondations ou

(1) Le questionnaire envoyé par votre Rapporteur est donné en annexe au présent rapport.

d'associations reconnues d'utilité publique, à condition que ces organismes présentent un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial, culturel, humanitaire, sportif, ou concourent à la mise en valeur du patrimoine artistique) et qu'une partie de la manne financière qui a été confiée auxdites associations est le fait de subventions institutionnelles, qu'il s'agisse de l'Etat français lui-même ou des collectivités territoriales.

*

La survenance du tsunami a fait l'objet d'une grande émotion et d'une importante mobilisation. La phase d'urgence a été relativement courte dans la mesure où cette catastrophe a malheureusement essentiellement fait beaucoup de morts et que les premiers secours d'urgence ont été le fait soit des autorités locales soit des populations locales elles-mêmes.

Les phases d'urgence ou de post-urgence, ainsi que les tout premiers mois de la phase de réhabilitation-reconstruction ont donné lieu à de nombreuses évaluations. On pourra en citer quelques exemples notables :

- le rapport spécial n° 3/2006 relatif à l'aide humanitaire apportée par la Commission européenne en réponse au tsunami, présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE (2006/C 170/01) du 21 juillet 2006 ;

- plusieurs rapports publiés dans le courant de l'année 2006 sur le sujet par la Tsunami Evaluation Coalition (TEC) qui représente une coalition d'agences des Nations unies, d'ONG et du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de bailleurs bilatéraux et multilatéraux ;

- la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat a publié un rapport n° 202 le 16 février 2005 sur l'aide humanitaire en Indonésie, ainsi qu'un rapport d'information n° 46 le 25 octobre 2005 relatif aux fonds octroyés aux ONG françaises par le ministère des Affaires étrangères ;

- enfin, signalons que la Cour des comptes vient de publier un rapport portant sur l'utilisation par 35 associations françaises, dont les dix choisies par votre Rapporteur, des fonds collectés auprès du public et des subventions accordées par différents ministères.

A cette première phase succède, dans le cadre de telles catastrophes, la mise en place des programmes de reconstruction, qui sont des programmes lourds, mettant en jeu les infrastructures, les institutions, le développement économique, ce qui nécessite presque toujours une année. Deux ans après, la Commission des Affaires étrangères a estimé qu'il devenait possible de porter une appréciation plus générale sur l'usage des fonds recueillis.

*

La méthode adoptée par votre Rapporteur consistant à poser un certain nombre de questions, à charge pour les ONG de répondre ou non, se rapproche de la démarche que pourrait adopter le donateur *lambda via* Internet par exemple ou qu'il adopte lorsqu'il cherche à se procurer les rapports narratifs et financiers publiés régulièrement par les associations.

Ainsi un article de Caroline Papazian paru dans Le Figaro Economie des samedi 2 et dimanche 3 décembre 2006 et intitulé « *Caritatif : vos dons sont-ils bien utilisés ?* » se concluait de la façon suivante : « *Mais c'est aussi en se prenant en main, en posant des questions aux associations, en jetant un coup d'œil aux comptes que les particuliers peuvent faire progresser les associations dans la voie de la transparence. Soyons curieux !* ».

*

Un certain nombre de questions se posent en effet à titre d'information :

- Quelles sommes ont-elles été réellement confiées aux associations ?

- Quelles suites ont été données à l'élan de générosité des Français, à la fois donateurs et contribuables ? Est-on capable de mesurer les réalisations concrètes que cet élan a permis ? Quelles garanties peuvent-ils avoir sur l'utilisation des sommes collectées non encore dépensées ?

- Quelles ont été les difficultés rencontrées ? En a-t-on tiré les leçons ?

- Comment est évalué le travail de coordination de l'Etat ?

Enfin et surtout, et votre Rapporteur commencera par développer ce point, les ONG françaises sont-elles capables de rendre compte de leurs actions ?

I – LES ONG FRANÇAISES NE SAVENT PAS RENDRE COMPTE

Depuis plusieurs années maintenant, les ONG françaises ont certes intégré l'idée qu'il fallait faire preuve d'une certaine transparence financière. C'est pourquoi elles publient toutes, chaque année, leur rapport financier. Or leur responsabilité envers leurs donateurs ne doit pas s'arrêter là. A l'instar de leurs homologues anglo-saxonnes, les ONG françaises doivent non seulement rendre compte de leurs dépenses, mais aussi, plus largement, de leurs actions, en un mot de leur conduite.

A – Les ONG ont fait preuve d'un certain agacement à l'idée d'un nouveau contrôle

Tout d'abord, force est de constater que la plupart des ONG interrogées ont dû être relancées et parfois plusieurs fois pour répondre aux questions de votre Rapporteur. Seules trois associations (Action contre la Faim, le Secours Islamique France, le Secours Populaire Français) sur les dix interrogées l'ont fait dans les délais impartis, soit deux mois, les autres ont mis entre trois mois et demi et sept mois pour répondre.

La plupart des associations ont argué du fait qu'elles étaient déjà sous le coup d'un double contrôle, du Comité de la Charte⁽¹⁾ et de la Cour des comptes, qui pénalisait fortement leur « *mission prioritaire de solidarité internationale* ».

Le même processus s'est plus ou moins déroulé à l'identique pour l'envoi des réponses aux questionnaires complémentaires que la lecture des réponses apportées par les associations au questionnaire initial n'a pas manqué de susciter.

B – Les réponses fournies par les ONG ne sont pas satisfaisantes

En dépit de règles comptables définies, rares sont les ONG interrogées à répondre clairement aux questions posées. Souvent leurs réponses au questionnaire consistent à fournir des documents de travail, qui ne sont pas toujours des documents comptables, des tableaux, où les totaux ne sont pas toujours faits, et il appartient à votre Rapporteur d'interpréter les informations.

(1) Le Comité de la Charte du don en confiance est un organisme d'agrément et de contrôle des associations et fondations faisant appel à la générosité du public. Sa vocation est de promouvoir la transparence et la rigueur de la gestion pour permettre le « don en confiance ». (www.comitecharte.org)

Les réponses sont apportées selon les règles et les codes internes propres à chaque ONG, si bien qu'il apparaît difficile d'établir des comparaisons et, *in fine*, de juger de la « bonne utilisation » des fonds, concept qui, par ailleurs, reste très subjectif et qui est sous-tendu par la question de la justification de l'aide. Votre Rapporteur regrette à cet égard l'absence d'une grille de présentation commune à toutes les ONG et signale qu'une tentative visant à élaborer un modèle de compte rendu à destination des donateurs et présentant les « *actions, moyens mis en œuvre, utilisation des fonds, résultats et projets* » des ONG sur l'opération tsunami a été élaborée par le Comité de la Charte dès le 26 janvier 2005. Cette association, qui s'assure que les organisations agréées qui en sont membres respectent des règles de bonne pratique, a demandé à ses membres, parmi lesquels figurent sept des dix associations ciblées par votre Rapporteur, de « *faire un effort exceptionnel de compte rendu et de transparence* ». Il fallait que les donateurs puissent être informés rapidement et complètement de l'activité des organisations collectrices. Les membres se sont engagés, en particulier, à répondre à treize questions essentielles définies par le Comité et qui coïncident totalement avec les questions posées par votre Rapporteur. Certaines ONG ont fait l'effort de répondre clairement point par point aux questions du Comité, d'autres se sont contentées de renvoyer à un certain nombre de documents comme des dossiers de presse par exemple.

Des erreurs portant parfois sur plusieurs millions d'euros ont été relevées par votre Rapporteur, notamment dans les comptes emplois et ressources fournis. Il est également apparu que certaines associations avaient du mal à établir précisément sur le total des « fonds tsunami » dont elles ont disposé l'origine publique ou privée de ces sommes.

Le vocabulaire utilisé notamment dans les comptes emplois et ressources varie d'une association à l'autre quand il n'est pas trompeur. Du reste, elles ont tendance à jargonner –pour faire professionnel?–, et souvent même en anglais. Les ONG françaises ne savent pas expliquer avec des mots simples ce qu'elles font. En dépit des efforts de communication qu'elles déploient à longueur d'année à l'intention des donateurs notamment, elles ont encore trop souvent tendance à inonder le donateur sous une masse de rapports narratifs et financiers souvent très épais et ne savent pas s'adresser à lui dans un langage compréhensible. Il faut être un initié pour décrypter leur littérature notamment lorsqu'il s'agit du processus de décision qui prévaut pour l'affectation des fonds aux différents projets. Ne faudrait-il pas faire un effort de pédagogie supplémentaire à l'égard des 30 millions de donateurs en France ? Pléthore d'information n'a jamais été synonyme de transparence.

Votre Rapporteur reviendra sur ces défauts, exemples à l'appui, dans les développements qui suivent.

C – Les ONG françaises ne savent que rendre des comptes

Il ressort de ces constatations plusieurs choses

1. Les ONG interrogées par votre Rapporteur ont estimé plus important et prioritaire de répondre à la demande de la Cour des comptes plutôt que de répondre à la demande de la représentation nationale.

2. Elles ont souvent fait preuve d'un certain agacement à l'idée de subir un nouveau contrôle, comme si, du fait de leur essence même et de la nature irréprochable de leur activité, elles devaient être dispensées de rendre compte à qui que ce soit, hormis éventuellement à une instance chargée par la loi de les contrôler.

3. Elles n'ont pas manqué de souligner que notre demande entravait la bonne marche de leurs missions opérationnelles. Leurs effectifs sont là pour faire le bien, par pour répondre à des questionnaires.

4. On peut, dans certains cas, se demander si les fax égarés ou jamais reçus, les réponses chargées d'erreur ou incomplètes aux questions de votre Rapporteur ne sont pas la marque d'une gestion encore trop souvent « artisanale », d'un certain manque de professionnalisme. Ceci tendrait à confirmer l'une des conclusions auxquelles la mission d'information sur les ONG françaises était arrivée.

In fine, il apparaît tout à fait évident que les ONG françaises ne savent pas ou ne veulent pas rendre compte et rendre des comptes, ne se sentent pas redevables envers les donateurs, alors même que, dès le moment où les fonds collectés pour le tsunami se sont révélés comme devant atteindre des sommes extraordinairement élevées, tous les acteurs de ce drame (ONG, Etats, institutions internationales, médias...) avaient unanimement réclamé encore plus de transparence que d'habitude.

II – LES CHIFFRES DE L’AIDE FRANÇAISE

A – De la difficulté à établir le montant total de l’aide

Il est frappant de constater une sorte de parallélisme entre les difficultés rencontrées à établir le nombre réel des victimes du tsunami -qu’il s’agisse de surévaluations des déplacés par exemple pour attirer l’aide internationale ou de sous-estimations- et les difficultés à quantifier exactement le montant de l’aide -seule une évaluation globale aussi bien des dons privés que des promesses des Etats est disponible-, alors que l’effort de transparence a été le *leitmotiv* dès les prémices. C’est l’une des constatations formulées par le rapport de M. Jean-Claude Mallet, délégué interministériel à l’aide de la France aux Etats affectés par la catastrophe du 26 décembre 2004 : « *il manque [...] un observatoire international reconnu et, en France, une structure capable d’observer et de tenter de valider les données disponibles* ». Même au sein des Nations unies, les statistiques du BCAH, le Bureau de coordination de l’aide humanitaire, ne sont pas toujours fiables en particulier à cause d’une rigueur très relative observée par les donateurs.

Selon les chiffres fournis par le ministère des Affaires étrangères, au total, la France au travers de ses initiatives publiques et privées aura mobilisé environ 400 millions d’euros d’aide directe (environ 300 millions d’euros des ONG, de la Croix-Rouge Française, d’UNICEF France et de la Fondation de France et environ 20 millions d’euros des entreprises), auxquels viennent s’ajouter 300 millions d’euros de prêts à taux très concessionnels qui ont été proposés aux pays victimes du tsunami, ainsi qu’un moratoire décidé en Club de Paris à l’initiative de la France sur les échéances 2005 de la dette de l’Indonésie et du Sri Lanka correspondant à environ 4 millions d’euros.

S’agissant plus précisément de l’aide publique française, environ 41 millions d’euros ont été engagés pour l’urgence immédiate et environ 25 millions d’euros ont été mobilisés dans la phase de réhabilitation et de reconstruction pour près de 100 projets. Ces sommes n’intègrent pas la contribution en nature, sous forme d’assistance technique, fournie par plusieurs ministères (Equipement, Santé) ainsi que le Fonds de concours géré par la Délégation à l’Action humanitaire du ministère des Affaires étrangères.

Concernant les dons des particuliers, *in fine*, près d’un Français sur deux aurait fait un don.

TOTAL DES AIDES FRANÇAISES

En millions d'euros

Origine	Montant	Phase
Aide de l'Etat versée aux organisations internationales (PAM, UNICEF, OMS, BCAH, CICR)	17,6	Urgence
Aide bilatérale (aide humanitaire et soutien militaire)	24	Urgence
Aide de l'Etat (financements interministériels, financements agences de l'eau, Fonds français pour l'environnement mondial)	24	Réhabilitation/reconstruction
Prêts à taux préférentiels de l'Etat (AFD et MINEFI)	300	Réhabilitation/reconstruction
Moratoire d'un an sur le remboursement de la dette (Indonésie et Sri Lanka)	4	Réhabilitation/reconstruction
Aide des collectivités territoriales (régions, départements, grandes villes, groupements de communes, associations d'élus)	23	-
Aide privée (dons des particuliers aux ONG, Croix-Rouge Française, UNICEF France, Fondation de France)	300	-
Aide privée (dons des entreprises)	20	-
Total	712,6	

B – De la difficulté à établir le montant total des fonds collectés en France par les ONG

1 – Peu d'ONG interrogées répondent clairement à la question posée

En dépit de règles comptables définies, notamment sur le plan de l'annualité, rares sont les ONG interrogées à répondre clairement à la première question portant sur les montants respectifs des aides publiques et privées collectées.

Elles ne distinguent que très rarement entre les dons reçus du 26 décembre 2004 au 31 décembre 2004 et ceux reçus entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2005. Elles se contentent d'indiquer le montant des sommes collectées pour venir en aide aux victimes du tsunami à la date du 31 décembre 2005. Certaines portent la mention « *en intégrant les données 2004* » sans référence de dates. Même si la question posée visait à connaître les montants totaux des aides françaises publiques et privées sans qu'aucune référence de dates ne soit expressément demandée, votre Rapporteur aurait volontiers accepté une

réponse plus professionnelle faisant apparaître une répartition par année comptable ou indiquant au minimum la période de référence.

Le vocabulaire utilisé pour qualifier l'origine des dons varie d'une ONG à l'autre si bien qu'il a fallu les interroger pour savoir ce que recouvrent ces différentes notions. En voici un florilège : dons des particuliers, cofinancements, dons manuels, mécénat d'entreprise, Etat et collectivités, aides publiques, aides privées, dons collectés affectés, dons collectés non affectés, manifestations, subventions, autres produits financiers, entreprises, fonds publics, produit des placements, produits de la générosité du public, autres fonds privés, etc.

2 – Certaines ONG ne distinguent pas clairement entre aides publiques et aides privées

Il leur était demandé de distinguer entre aides françaises publiques et aides françaises privées. Or il apparaît qu'elles connaissent quelques difficultés à distinguer entre argent public et argent privé.

Par exemple, le Comité catholique contre la faim et pour le développement distingue entre « *dons des particuliers* » et « *fonds encaissés au titre de cofinancements* », dans lesquels il range les mairies d'Orléans et de Nantes, le conseil régional des Pays de Loire et la région Centre, le syndicat des eaux de Lavelanet, la Fondation de France et la Fondation Crédit Agricole, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) qui est une association reconnue d'utilité publique. Le compte emplois et ressources fourni par le CCFD affine un peu plus la réponse puisqu'on constate que les ressources y sont classées entre « *dons des particuliers* », « *financements entreprises* » (on retrouve la somme donnée par la Fondation Crédit Agricole), « *financements d'autres organismes privés* » (ce sont les montants donnés par le CNOSF et la Fondation de France), « *financements institutionnels* » (les deux mairies, les deux régions) et « *autres financements institutionnels* » (le syndicat des eaux).

Il est intéressant de noter que le Secours Populaire Français prend en compte dans les autres fonds privés les financements par les entreprises elles-mêmes mais également la part récoltée auprès des salariés, ce qui aux yeux de votre Rapporteur reste des dons des particuliers, ainsi que la part récoltée auprès des clients. De même, l'association inclut dans les financements institutionnels la part récoltée auprès des personnels et celle récoltée auprès des usagers, qui encore une fois relèvent plus des dons privés. Au 30 septembre 2005, il est également indiqué que le SPF a reçu des dons en nature pour 1 457 274 euros, répartis entre 60 256 euros pour la solidarité matérielle valorisée (mise à disposition de locaux, de véhicules...) et 1 397 018 euros d'heures de bénévolat valorisées. Dans quelle catégorie les classer ?

Plus étonnante est la première réponse apportée par le directeur financier de Médecins du Monde à la question n° 1 portant sur les montants totaux

des aides françaises publiques et privées reçues par l'association : « *Médecins du Monde n'a reçu que des aides françaises publiques pour venir en aide aux victimes du tsunami* » pour un total de 753 295 euros. MDM ajoute néanmoins pour notre information : « *Nous vous informons par ailleurs que nous avons reçu 9,8 millions d'euros de produits issus de la générosité du public sous forme de dons qui font l'objet d'un audit approfondi de la Cour des comptes. Ces fonds privés ne sont pas considérés comme des aides privées institutionnelles* ». Cette notion d'« *aides privées institutionnelles* » aurait eu pour effet pour l'association MDM de ne répondre à votre Rapporteur que sur l'utilisation de 753 295 euros occultant en particulier tous les détails sur l'utilisation des 9,8 millions de dons des particuliers ! Ces remarques ont été signalées à MDM dans un questionnaire complémentaire auquel l'association a clairement répondu le 10 novembre 2006.

3 – Certaines réponses communiquées comportent des erreurs portant parfois sur plusieurs millions

Les réponses envoyées par le Secours Populaire Français ayant suscité un certain nombre d'interrogations de la part de votre Rapporteur, celles-ci ont immédiatement été rapportées. Dans ses réponses complémentaires, le SPF a reconnu que les réponses envoyées comportaient une erreur sur le montant des fonds collectés et des fonds dépensés : les chiffres de la direction nationale avaient été intégrés deux fois... L'erreur portait sur plusieurs millions d'euros (montant total de dons pour 19 207 458,75 euros contre 12 498 372,84 euros et montant dépensé au 31 décembre 2005 pour 9 905 286,78 euros contre 5 639 775,11 euros).

4 – Le total des aides françaises collectées par les dix ONG interrogées dépasse 200 millions d'euros

Votre Rapporteur a tenté de faire le tri parmi ces réponses pour le moins hétéroclites en vue de dresser un tableau des aides françaises publiques et privées collectées au total par les dix ONG interrogées.

TOTAL DES AIDES FRANÇAISES COLLECTÉES PAR LES ONG

En euros

ONG	Période de référence	Total des aides françaises collectées	Aides françaises privées	Aides françaises publiques
ACF	-	10 876 990	10 316 641	560 349
CCFD	Au 31.12.2005	2 680 543	2 393 253	287 290
Croix-Rouge Française	Au 30.06.2006	113 051 000	104 109 000	8 942 000
Fondation de France	2004 + 2005	20 407 646	18 869 994	1 537 652
HI	Au 31.12.2005	7 303 312	7 165 450	137 862
MDM	Du 28.12.2004 au 30.09.2006	10 605 678	9 847 283	758 395
MSF	2004 + 2005	10 307 543	10 300 000	7 543
Secours Catholique	2004 + 2005	34 870 000	34 096 000	774 000
SIF	Du 26.12.2004 au 31.12.2005	1 619 686	1 605 919	13 767
Secours Populaire	Au 30.09.2005	14 497 749	12 768 868	1 728 881
Total	2004+2005	226 220 147	211 472 408	14 747 739

III – LE NOUVEAU MOT D’ORDRE : LA « TRAÇABILITE » DES FONDS

Les exigences renforcées de transparence posées dès le moment où il est devenu évident que les fonds collectés allaient atteindre des sommes hors du commun passent notamment par ce que l’on a appelé la « traçabilité » des fonds -les ONG utilisent volontiers le terme anglo-saxon de « tracking »- concept qui va bien au-delà du suivi comptable.

A – La suspicion sur l’utilisation de l’aide : une polémique injustifiée

C’est en juin 2005 que la suspicion sur l’utilisation de l’aide a débuté sous la pression des médias. Mais les germes avaient probablement déjà commencé à se développer dès les tout premiers jours de janvier après le pavé dans la mare jeté par Médecins sans Frontières qui demandait à ses donateurs de ne plus lui envoyer de dons ; l’association estimait en effet que sa mission de secouriste d’urgence en Asie du Sud-Est ne pouvait absorber plus de 40 millions d’euros.

Par ailleurs, cette polémique n’est pas propre à la France. De nombreuses publications étrangères ont posé la question dès la fin du premier semestre de 2005 de la faible part qui avait été dépensée eu égard à la manne financière qui s’était abattue sur les différents organismes collecteurs. Et, pour cause, selon les services financiers de l’ONU, à la fin juin 2005 seuls 20 % des fonds recueillis avaient été effectivement dépensés.

Dès l’annonce de la catastrophe, information amplement relayée par tous les médias, l’aide internationale s’est précipitée en toute urgence au chevet de l’Asie du Sud-Est. Et, dès les premières interventions, tous les acteurs internationaux arrivés sur place ont pu faire plusieurs constatations :

- les pays touchés par le tsunami n’avaient pas attendu l’arrivée des secours internationaux pour réagir : les autorités locales mais aussi les populations elles-mêmes avaient déjà pris les choses en mains. La solidarité n’est pas l’apanage des Occidentaux ;

- le tsunami a comparativement fait beaucoup plus de morts parmi les victimes que de déplacés ou de survivants en attente d’être secourus et les épidémies que l’on craignait ne se sont pas développées ;

- la phase d’urgence s’est donc révélée extrêmement limitée dans son champ et dans la durée et donc moins consommatrice de crédits qu’attendu ;

- en revanche, l'étendue des dégâts matériels constatés sur le terrain a immédiatement démontré l'ampleur des besoins en post-urgence, mais surtout en réhabilitation-reconstruction, phase relativement longue et du reste entravée par des contraintes locales. Ainsi, la reconstruction n'est pas envisageable en dehors du respect de la réglementation locale, et notamment des zones constructibles. Or certaines ONG ont rencontré des difficultés liées aux délais d'obtention des autorisations administratives et aux revirements de la réglementation locale. Par exemple, les autorités sri lankaises ont modifié plusieurs fois la définition de la zone tampon (« Buffer Zone ») ou encore les cadastres ayant été engloutis, il a fallu retrouver les éventuels ayants droit des terrains qui avaient appartenu aux victimes par exemple.

Dans ces conditions, votre Rapporteur considère qu'il n'y a pas de critères permettant de dire que les sommes dépensées par les ONG à une date donnée doivent représenter tel pourcentage des sommes collectées. Il n'y a aucune règle fixe en la matière, l'aide humanitaire doit pouvoir s'adapter à chaque situation, son affectation et son déploiement varient d'une crise à l'autre.

B – Les ONG ont disposé d'une manne financière sans précédent qu'elles ont apparemment su utiliser à bon escient

1 – De la difficulté à établir le montant total des dépenses

Une classification stricte entre les différentes phases opérationnelles (urgence, post-urgence, réhabilitation-reconstruction) apparaît totalement théorique. Lorsque la solidarité internationale est mise en œuvre dans la gestion de crises, et notamment lorsqu'il s'agit de catastrophes naturelles, il n'y a pas de coupure nette entre urgence et reconstruction, mais une transition plus ou moins longue entre ces deux types d'intervention.

C'est pourquoi votre Rapporteur accepte tout à fait que les ONG ne puissent pas répondre clairement à sa demande visant à préciser quelles sommes ont été attribuées à la phase d'urgence et quelles sommes ont été attribuées aux projets de réhabilitation et de reconstruction.

Pour autant, votre Rapporteur regrette le fait que les ONG se contentent souvent de répondre globalement à cette question en fournissant des tableaux listant les projets, accompagnés d'un bref descriptif et plus ou moins classés selon les phases, sans faire le total, ni entrer dans les détails du coût en moyens humains et logistiques correspondant à chaque projet, contrairement à la question posée. Votre Rapporteur aurait trouvé plus explicite et plus parlant de pouvoir consulter une poignée de courtes fiches présentant chacune un projet différent (par exemple à Matara au Sri Lanka la construction et l'équipement d'une école ou à Aceh la

mise en place d'activités génératrices de revenus) et détaillant les différents postes budgétaires qui s'y sont rattachés : moyens humains, logistiques, matériaux, etc.

Là encore, noyé sous une masse importante de documents fournis par les ONG, votre Rapporteur a tenté de faire le tri en vue d'établir un tableau des sommes dépensées pour les opérations tsunami et du solde restant à disposition. L'opération est assez difficile à réaliser dans la mesure où certaines ONG prennent pour base le total des fonds collectés qu'ils soient d'origine française ou étrangère pour déclarer les montants dépensés et le solde à dépenser, alors que d'autres se basent sur un total des ressources incluant les produits financiers par exemple. Par ailleurs, elles ne précisent pas systématiquement s'il s'agit de sommes engagées ou effectivement décaissées.

LES SOMMES DEPENSEES PAR LES ONG

ONG	Période de référence	Dépenses		Solde		Prévisions
		en valeur (en euros)	en %*	en valeur (en euros)	en %*	
ACF	31.12.2005	6 292 000	57,85	4 584 000	42,15	2006
CCFD	31.12.2005	1 740 446	61,45	1 091 943	38,55	2006 +2007
Croix-Rouge	30.06.2006	26 020 000	18,46	114 909 000	81,84	2009
Fondation de France	31.12.2005	15 851 949	76,64	6 662 831	23,37	2008
HI	31.12.2005	4 385 547	43,6	5 675 261	56,4	2007
MDM	30.09.2006	9 847 283	100	0	0	-
MSF	2005	10 325 991	100	0	0	-
Secours Catholique	2004+2005	7 289 000	19,99	29 183 000	80,01	2010
SIF	2005	1 527 280	94,29	902 405	5,71	-
Secours Populaire Français	30.09.2005	9 056 984	62,43	5 451 069	37,57	2006 +2007 +2008

* arrondi

2 – De la difficulté à se représenter ces dépenses

S'agissant des opérations concrètes que cette manne financière a permis aux ONG de réaliser, votre Rapporteur reconnaît tout à fait que la seule consultation de pièces comptables et autres documents narratifs ne saurait remplacer des visites de terrain, sur les lieux d'intervention mêmes, qui seules lui auraient permis de prendre toute la mesure de l'aide effectivement délivrée. C'est pourquoi il n'est absolument pas en mesure de dépasser le stade de la description globale des projets menés par chacune des ONG interrogées. Celles-ci ont certes fourni amples détails sur les projets réalisés, que votre Rapporteur s'est contenté de synthétiser brièvement.

Ainsi, Action contre la Faim est intervenue au Sri Lanka et en Indonésie. Les programmes sont classés en « eau et assainissement » (approvisionnement en eau potable par exemple), « sécurité alimentaire » (distribution de semences et d'outils agricoles par exemple), « autre » (santé mentale par exemple).

Le Comité catholique contre la faim et pour le développement a financé 42 projets au Sri Lanka, en Inde, en Birmanie, en Thaïlande, en Indonésie allant de la distribution de kits d'urgence, au soutien aux activités économiques, en passant par la formation professionnelle, la prise en charge et l'éducation des enfants dans les camps de déplacés, ou encore la construction de logements permanents, entre autres exemples. Une prévision des besoins pour 2006-2007 a été élaborée conjointement avec les partenaires locaux permettant d'anticiper les projets futurs et de planifier l'utilisation des fonds encore disponibles.

La Croix-Rouge est intervenue en Indonésie, aux Maldives, en Inde, au Sri Lanka, en Thaïlande, au Kenya/Tanzanie et dans l'océan Indien (plate forme d'intervention régionale). Les secteurs financés sont par exemple la production et la distribution d'eau pour les victimes, la relance économique *via* le micro-crédit, la reconstruction de commerces, la promotion de l'hygiène dans les écoles, etc. Les projets de la Croix-Rouge s'échelonnent jusqu'en octobre 2009, soit cinq années après la catastrophe.

La Fondation de France est un collecteur de fonds qu'elle attribue aux associations pour réaliser leurs projets, les versements étant échelonnés en fonction de l'avancement des programmes. Au total en 2005, la Fondation a financé 68 projets menés par 39 associations. Des versements aux associations sont prévus jusqu'à fin 2008 en fonction de l'état d'avancement des projets.

Handicap International est intervenue au Sri Lanka, en Indonésie et en Inde dans les domaines suivants : santé et soins, intégration des personnes handicapées dans la phase de reconstruction, renforcement des capacités d'appareillages en orthèses et prothèses. Des actions sont prévues jusqu'en 2007.

En Indonésie, Médecins du Monde a œuvré pour le rétablissement de l'accès aux soins de santé primaires pour les populations victimes du tsunami dans la province d'Aceh et la mise à disposition d'un appui psychologique pour une durée de douze mois. Au Sri Lanka, les opérations ont porté sur les soins de santé primaires et de santé hospitalière. Ces opérations sont chiffrées à 3 697 930 euros, le solde, soit 6 620 417 euros, a été affecté à d'autres missions dans d'autres parties du monde. Votre Rapporteur reviendra sur ce point dans la suite de son rapport.

A la fin de l'année 2005, la section française de Médecins sans Frontières avait dépensé l'intégralité des fonds qu'elle avait reçus, soit pour ses opérations relatives au tsunami, en Indonésie et au Sri Lanka, soit, avec l'accord de ses donateurs, pour d'autres urgences et crises oubliées. Les interventions ont

portés sur la prise en charge des blessés dans le cadre de cliniques mobiles, les soins primaires et la sanitation, les soins secondaires dans les hôpitaux et la distribution d'articles de première nécessité. L'absence de besoins médicaux évidents a très vite conduit MSF à cesser toute activité médicale assez rapidement. Des activités, qui se situent en marge des responsabilités habituelles de MSF, comme le reconnaît l'association, et visant à initier une dynamique d'aide ont alors été lancées au Sri Lanka et en Indonésie. En 2006, MSF est toujours présente en Indonésie mais avec l'objectif d'intervenir auprès des populations victimes du conflit interne opposant les forces gouvernementales au mouvement séparatiste du GAM (chirurgie et consultations psychologiques), alors qu'au Sri Lanka MSF a mis fin à ses activités le 15 mai 2005. En Thaïlande, MSF a jugé que la majorité des besoins avaient été couverts par d'autres acteurs de secours nationaux et internationaux et n'a donc pas ouvert de projet d'urgence.

En 2004 et 2005, le Secours Catholique a employé 7 289 000 euros sur les 36 472 000 euros de ressources totales dont il dispose. L'association dispose donc de 29 183 000 euros de fonds dédiés qu'elle prévoit d'engager sur six ans au plus. 22 projets portant par exemple sur la relance des activités agricoles et piscicoles, l'aide alimentaire ou encore la relance des activités économiques ont vu le jour en 2005 en Inde, en Indonésie, en Thaïlande, au Sri Lanka et au Liban. Dans ce dernier cas, le lien avec le tsunami est ténu. Il s'agit de répondre de manière coordonnée et rapide aux besoins des migrants sri lankais et indiens en situation difficile au Liban, ayant été indirectement touchés par le tsunami (prise en charge par le Centre des Migrants, en vue de leur retour dans leur pays, coordination de la Caritas Liban avec les autres organisations nationales et internationales).

La phase d'urgence pour le Secours Islamique France a duré jusqu'à fin mars 2005. Les projets réalisés ou en cours de réalisation pour 2005 et 2006 l'ont notamment été *via* Islamic Relief Worldwide (IRW). IRW et le SIF fonctionnent ensemble par mutualisation du travail dans l'exécution des projets, tout en gardant des structures autonomes. Les zones concernées sont l'Indonésie et le Sri Lanka et les actions ont porté sur la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, les orphelins, etc. Le SIF indique que pour les projets à venir, le gouvernement indonésien a créé une plateforme regroupant huit ONG les plus actives en Indonésie, dont IRW, l'Etat indonésien et les ambassades afin de mener une réflexion sur la phase de développement. Les 5,71 % des fonds non encore affectés (902 405,16 euros) sont regroupés dans un compte « fonds dédiés ». Le SIF n'a pas encore programmé la répartition de cette somme. Pour cela, il attend de voir l'évolution sur le terrain, ainsi que les différents dons de ses partenaires. Ainsi, il pourra cibler les projets les plus importants ainsi que ceux qui manquent de financement.

Le Secours Populaire Français a mené 45 projets en Indonésie, au Sri Lanka, en Inde et en Thaïlande qui vont de la construction d'écoles et de maisons individuelles à l'achat de bateaux ou encore la distribution de kits d'hygiène, entre

autres exemples. Au 31 décembre 2005 le montant effectivement dépensé, dans l'attente de la clôture définitive des comptes 2005, s'élève à 5 639 775,11 euros, soit 50,03 % des ressources globales. Le SPF pratiquant les « fonds dédiés », les aides non encore dépensées le seront dans les prochaines années, les besoins en projets découlant du tsunami étant encore importants et s'étalant sur plusieurs années. De nombreux projets sont actuellement en cours d'examen et d'étude de faisabilité, en Indonésie, au Sri Lanka et en Thaïlande. Leur réalisation devrait se dérouler sur les années 2006, 2007 et 2008 pour partie.

C – Des critiques peuvent néanmoins être émises

1 – Un manque de rigueur dans la présentation des comptes

Votre Rapporteur ayant fait remarquer au CCFD que le « *sous-total ressources privées* » indiqué dans le compte emplois et ressources ne correspondait pas à la somme des différentes lignes représentant les ressources privées, la différence étant de 49 556 euros de ressources privées déclarées en plus, le CCFD a ainsi répondu : « *Le montant indiqué dans le « sous-total ressources privées » de 244 346 euros est inexact. Il aurait fallu lire : 194 790 euros correspondant à la somme des financements entreprise (279 790 euros) et des financements d'autres organismes privés (165 000 euros). Un compte emplois et ressources corrigé est joint* ». Si une faute de frappe dans un document est toujours possible et excusable, votre Rapporteur s'émeut toutefois de l'absence de rigueur avec laquelle l'association reconnue d'utilité publique lui a transmis ce compte emplois et ressources, document qui, on le suppose aisément, n'a pas été spécialement rédigé pour répondre aux questions de votre Rapporteur.

Les réponses apportées par Action contre la Faim aux questions n° 2 et n° 3 ayant suscité des questions complémentaires de la part de votre Rapporteur, ACF a répondu que la réponse initiale envoyée était incomplète et s'en est excusé.

2 – La nomenclature utilisée dans les comptes emplois et ressources n'est pas explicite

Les comptes emplois et ressources systématiquement transmis par les ONG ne sont pas totalement explicites, ce sont notamment les postes budgétaires consacrés aux rémunérations qui ne sont pas clairement dénommés. Les ONG savent faire preuve d'imagination pour baptiser leurs dépenses. En voici quelques exemples.

Au Comité catholique contre la faim et pour le développement, la ligne « *dépenses opérationnelles* » recouvre en réalité les salaires des collaborateurs affectés à la gestion du tsunami, et non pas, comme on aurait pu le penser, les

sommes dépensées en opérations de terrain. Le Secours Islamique parle pudiquement de « *dépenses de soutien* ». La Croix-Rouge préfère « *soutien des opérations* ». La Fondation de France parle plus clairement de « *frais de personnel* », Action contre la Faim de « *charges de personnels pour la réalisation des programmes* », MSF de « *ressources humaines* ». Au Secours Catholique, les « *frais d'actions d'accompagnement et de prévention* » recouvrent principalement les salaires des personnes permettant la coordination, l'analyse des besoins, le suivi des opérations et l'ensemble des frais de voyage des personnes expatriées ou non concourant directement à la gestion de la catastrophe, mais la « *distribution directe de secours* » correspond aux fonds envoyés localement pour répondre aux besoins d'urgence et de réhabilitation et aux salaires des expatriés mettant en œuvre sur place la réalisation de ces actions.

3 – Un modèle de compte emplois et ressources adapté aux associations est en cours d'élaboration

Des solutions existent pour, à l'avenir, éviter ce genre de difficultés.

Il faut tout d'abord saluer l'obligation introduite par l'ordonnance du 28 juillet 2005 qui impose aux associations, à partir du 1^{er} janvier 2006, une certification de leurs comptes emplois et ressources par un commissaire aux comptes, alors que jusqu'à présent ils n'étaient qu'attestés.

En outre, il est intéressant de noter que le Comité national de la comptabilité (CNC) travaille actuellement à l'élaboration d'un modèle de compte emplois et ressources (CER) uniquement adapté aux associations. Le Comité de la réglementation comptable (CRC) devrait publier le règlement comptable correspondant dans le courant du premier semestre de cette année.

D – La nouveauté du tsunami : la réaffectation des dons

C'est à l'occasion du tsunami que l'opinion publique a découvert les « dons affectés », mais surtout les « dons non affectés » et donc réaffectables.

C'est Médecins sans Frontières qui a lancé le mouvement en la matière. La collecte de fonds de l'ensemble des sections du mouvement MSF s'est élevée, dans les quelques jours qui ont suivi la catastrophe, à 40 millions d'euros. MSF fait observer que cette somme correspond à l'intervention de l'ensemble des sections opérationnelles au Darfour pour l'année 2004. Entre le 31 décembre 2004 et le 3 janvier 2005, les sections MSF ont décidé de demander publiquement l'arrêt de la collecte de fonds pour l'Asie. Après une première évaluation sur place et compte tenu des volumes collectés, les directeurs généraux ont pu constater que le total des fonds affectés dépasserait la capacité des sections à les dépenser. Par ailleurs, considérant que la reconstruction relevait plus de la responsabilité des Etats et de l'aide bilatérale que de celle des organisations humanitaires, MSF n'a

pas souhaité étendre ses programmes au-delà des phases d'urgence et de post-urgence. En dépit de ce message, les dons affectés ont continué à affluer, pour atteindre *in fine* 110 millions d'euros pour l'ensemble du mouvement. Dans le même temps, les budgets établis à la suite des évaluations et de la définition des programmes, s'élevaient pour l'ensemble des centres opérationnels à 25 millions d'euros. Les sections ont décidé de contacter leurs donateurs afin d'obtenir leur agrément pour désaffecter les dons reçus ou les rembourser. A cette occasion et compte tenu du caractère exceptionnel de ce processus, MSF a rencontré le Président de la V^{ème} chambre de la Cour des comptes, ainsi que deux conseillers maîtres, afin de recevoir leur avis sur la méthodologie la plus adaptée et la plus transparente pour ses donateurs. A l'issue de cet entretien, MSF a décidé d'adresser des courriers à l'ensemble des donateurs ayant fait un don en faveur des victimes du tsunami, en leur demandant de lui répondre uniquement s'ils souhaitaient que l'affectation de leurs dons soit maintenue. En l'absence de réponse, MSF a donc considéré que les donateurs acceptaient cette désaffectation et l'autorisaient à les utiliser pour d'autres programmes d'urgence, comme au Niger et au Pakistan. A l'issue de ce processus de désaffectation, MSF a pu financer les programmes à destination des victimes du tsunami, mais également une part importante de ses programmes d'urgence au Niger et au Pakistan.

Pour Handicap International, au 31 décembre 2005, 43,6 % du total collecté (fonds d'origines française et étrangère) avaient été effectivement dépensés. Le solde non dépensé se décomposait de la manière suivante :

- les ressources affectées ayant fait l'objet de report sur les exercices ultérieurs afin de permettre la poursuite des projets engagés. Ces fonds reportés ne concernent que les dons, parrainages et mécénats d'entreprise. Pour les financements institutionnels, seule la part effectivement utilisée est enregistrée dans les comptes 2005. Le solde des financements non utilisés en 2005 est intégré dans les prévisions 2006. C'est notamment le cas du financement provenant du ministère des Affaires étrangères (DAH) : sur 100 000 euros, 30 000 ont été affectés en 2005 ;

- et les dons collectés en France ayant été réintégrés dans les ressources disponibles pour le reste des missions sociales, ces fonds venant en complément des financements institutionnels provenant des bailleurs de fonds. Compte tenu du caractère exceptionnel de la mobilisation à l'occasion du tsunami, pour procéder à cette intégration, l'avis des donateurs a été recueilli par courrier individuel aux 86 628 anciens donateurs ayant fait un don, en 2005, pour les victimes du tsunami, leur donnant le choix entre la mutualisation des dons, le maintien de l'affectation aux zones tsunami et le remboursement du don. Le courrier et le coupon réponse ont été joints au reçu fiscal adressé nominativement à chaque donateur.

Médecins du Monde elle aussi précise que dans le total des fonds collectés issus de la générosité du public en 2004 puis 2005 pour venir en aide aux victimes de la catastrophe asiatique, il faut distinguer deux types de dons :

- les dons collectés sur cette période et affectés à l'urgence tsunami : ce sont les dons spontanés qui ont été collectés spécifiquement pour les victimes du tsunami en Asie (2 770 917 euros en 2004 et 3 682 814 euros en 2005, soit un total de 6 453 731 euros) ;

- les dons collectés sur cette période et non affectés à l'urgence tsunami : ce sont les dons provoqués par un appel de fonds adressé par courrier et certains dons Internet (à partir du 4 janvier 2005 – soit au lendemain de l'annonce faite par MSF demandant l'arrêt des dons). Un appel de fonds par courrier, daté du 3 janvier 2005, a été envoyé aux donateurs avec un encadré « *Urgence raz-de-marée Asie – Aidez-nous à porter secours aux survivants !* ». Sur les bulletins de soutien des courriers, ces dons portaient l'inscription suivante : « *Si les montants des dons reçus pour cette raison étaient supérieurs aux engagements pris, j'autorise Médecins du Monde à affecter l'excédent à une autre action* ». Concernant les dons sur Internet, il s'agissait des dons portant la case « *Je souhaite aider Médecins du Monde pour ses actions médicales et humanitaires* ». Ces dons représentent 3 393 552 euros sur 2005.

En référence à cette répartition entre fonds privés affectés et fonds privés non affectés, MDM indique en second lieu avoir procédé en fin d'année 2005 à la désaffectation de 50 % des fonds privés tsunami (dons affectés), soit 3,2 millions d'euros (50 % de 6 453 731 euros = 3 226 865 euros). Ces 50 % de fonds désaffectés ont été réaffectés à l'ensemble des missions hors tsunami de l'association. Ce processus de désaffectation a été approuvé et validé par le conseil d'administration de l'association en juin 2005 et s'est réalisé au travers d'une lettre envoyée aux donateurs tsunami dans le journal des donateurs de septembre 2005. Les réponses donateurs ont permis d'enclencher le processus de désaffectation. Les donateurs ayant répondu négativement à cette lettre ont vu leurs *desiderata* systématiquement pris en compte. Cela concerne 152 donateurs sur les 73 687 donateurs au total pour un montant de 30 000 euros. La désaffectation des dons a été effectuée en fin d'année 2005. L'association a pris le parti de laisser trois mois aux donateurs pour leur réponse. A fin 2005, le montant des fonds propres affectés s'élevait donc à 3,2 millions d'euros. Concernant les autres fonds privés français (issus des campagnes de mailing) d'un montant de 3 393 552 euros, ceux-ci sont par nature non affectés, les donateurs ont été informés dans le journal de juin 2005 qu'ils étaient affectés à d'autres missions.

E – A sommes collectées exceptionnelles, frais de traitement des dons exceptionnels

Il est évident que le nombre exceptionnellement élevé des dons -un Français sur deux aurait fait un don- a, proportionnellement, engendré un coût total de leur traitement élevé. On peut néanmoins s'interroger sur les différences importantes constatées entre les associations s'agissant de la part prise par ce coût dans le total des fonds collectés en France. Votre Rapporteur a calculé ce *prorata*

sur les fonds collectés en France, tels que donnés au tableau figurant à la page 16 du présent rapport, et non pas sur la totalité des fonds collectés par les associations, la plupart ayant également reçu des fonds de l'étranger, notamment des subventions européennes.

Hormis Action contre la Faim, Médecins du Monde et Médecins sans Frontières qui n'ont pas communiqué leurs frais de traitement des dons, les autres ONG l'ont fait apparaître dans les comptes emplois et ressources fournis à votre Rapporteur.

Au Comité catholique contre la faim et pour le développement, les frais de collecte tsunami sont de 30 891 euros, répartis entre 6 020 euros de frais directement liés à la collecte et 24 871 euros de frais de traitement des dons (coût salarial de la personne chargée du traitement et frais postaux). Cela représente 1,15 % des fonds collectés en France.

Le compte emplois et ressources de la Croix-Rouge révèle que 2 032 000 euros ont été consacrés au traitement des dons, soit 1,79 % du total des ressources France.

La Fondation de France regroupe dans les « *dépenses de fonctionnement pour la gestion de l'ensemble du dispositif* » les « *frais de collecte et de traitement des dons, frais d'information et de communication aux donateurs, frais de personnel, frais de siège...* ». Elle a dépensé 41 287 euros en affranchissements du courrier, 21 453 euros en frais de recherche de ressources (frais de remontées sur mailing, estimés au *pro rata* des dons reçus en faveur de l'Asie par le biais d'autres campagnes avec un coût moyen de 0,14 euros) et 245 182 euros en frais de traitement des dons (coût réel par un prestataire, la société EDI, pour chaque don reçu. Le coût unitaire de traitement est de 1,60 euros qui comprend l'envoi du reçu fiscal –impression, enveloppe timbrée, routage– et 153 239 dons ont été reçus par la FDF), soit au total 307 922 euros représentant 1,5 % des fonds collectés en France. Il est vrai que la Fondation de France est un collecteur de fonds qu'elle redistribue aux ONG qui n'ont pas une surface médiatique suffisante pour collecter des dons auprès du public notamment. La Fondation de France ne met pas en œuvre les opérations directement mais finance les projets des ONG.

Handicap International a consacré 767 405 euros aux frais d'appel à la générosité publique selon son compte emplois et ressources, sans préciser s'il s'agit du coût de son propre dispositif ou d'une sous-traitance. Cela représente 10,5 % des ressources France.

Au Secours Catholique, le coût d'appel à la générosité est chiffré à 509 000 euros, soit 1,46 % du total des fonds français.

Le Secours Islamique France a imputé une somme forfaitaire de 165 503,80 euros aux frais de collecte, soit 10,21 % des ressources totales France. Selon les indications fournies, les frais de collecte rassemblent « *les dépenses liées*

aux campagnes marketing (mailings, distribution de prospectus et d'affiches...) et de communication (annonces radios, publications spéciales tsunami, etc.). Il s'agit d'un forfait utilisé pour la comptabilité analytique du SIF : c'est un pourcentage forfaitaire de dons perçus pour le tsunami considérés comme affecté aux frais de collecte ». Le SIF « connaît une partie des dépenses (frais postaux, impressions, PAO...) » mais est « obligé d'utiliser un pourcentage forfaitaire pour les autres postes de dépenses (salaires des personnes liées aux collectes ou au traitement des dons – environ 20 salariés, téléphone, électricité, etc.) ».

Les frais de recherche de fonds du Secours Populaire Français ont été de 255 035 euros, ce qui est conforme aux pratiques habituelles, selon l'association. Cela représente 1,76 % du total des ressources France.

F – A sommes collectées exceptionnelles, frais de siège exceptionnels

Votre Rapporteur a pu constater, à l'occasion de cette enquête, combien les pratiques variaient d'une organisation à l'autre s'agissant des frais de siège/frais de fonctionnement. Pour se faire une idée, il a, là également, fait le choix de calculer ce *ratio* par rapport au total des ressources collectées d'origine française.

Pour Action contre la Faim, le « *support siège* » se monte à 1 342 000 euros, selon les calculs effectués par votre Rapporteur à la lecture du tableau fourni. Selon ces mêmes calculs, cette somme représente 12,33 % du total des fonds collectés d'origine française donné au tableau figurant en page 16 du rapport. Selon les précisions apportées par ACF, le poste de support siège comprend les surcoûts de fonctionnement spécifique à la gestion de la crise Asie, ainsi que la couverture des coûts du siège. En dehors de la constatation de la charge de travail spécifique, ACF a travaillé selon ses règles de gestion habituelles. Ainsi, lorsque ACF finance sur le terrain ses opérations avec des fonds institutionnels (bailleurs), elle applique un pourcentage de coûts indirects couvrant les coûts de support aux opérations occasionnés au siège de l'association. Ce pourcentage peut être négociable ou fixé contractuellement par les différents bailleurs institutionnels, de fait ce taux varie. Il s'agit de frais liés au renfort de personnel au siège de Paris pour faire face à la surcharge de travail liée à l'augmentation de l'activité due à la catastrophe du tsunami.

Les frais de fonctionnement tsunami du Comité catholique contre la faim et pour le développement sont de 11 919 euros, ce qui représente 0,44 % du total des ressources France. Le CCFD précise que les frais de fonctionnement tsunami recouvrent la participation aux frais de structure pour 1 % du montant des projets versés. Faut-il y ajouter les frais de gestion sur bailleurs qui correspondent aux frais de gestion prélevés contractuellement sur les fonds bailleurs dans le cadre de projets cofinancés (10 467 euros) ?

Le compte emplois et ressources de la Croix-Rouge fait état de frais de fonctionnement tsunami pour 1 071 000 euros, soit 0,95 % du total des ressources France.

Les frais de fonctionnement (frais de siège) de la Fondation de France sont de 189 393 euros. La Fondation précise qu'un forfait de 1 % est appliqué sur les dons, hors dons des fondations sous égide et participation des associations, pour contribuer à couvrir les charges générales de fonctionnement des divers services de la Fondation impliqués dans la gestion du dispositif comme les services comptable, informatique, communication, direction générale, généraux, et les charges générales de fonctionnement de la Fondation comme les locaux, les fluides, les assurances. Cette somme couvre les charges indirectes, non directement imputables au programme contrairement aux charges directes comme les frais de traitement des dons. En 2004, le programme n'ayant pas commencé, aucun frais de siège n'a été prélevé, cette opération a été faite en fin d'année 2005. Effectivement, cette somme de 189 393 euros représente 0,92 % du total des fonds collectés d'origine française.

Les frais de fonctionnement de Handicap International se montent à 381 273 euros ; cette somme représente 5,22 % des ressources France.

Chez Médecins du Monde, le poste budgétaire « *coûts indirects pour un budget réalisé de 132 240 euros* » recouvre une somme forfaitaire contractuelle accordée par les bailleurs sur l'ensemble des dépenses de la période considérée se montant à 7 % du total des dépenses sur la période considérée et permettant à l'association d'absorber une partie des charges de son siège (frais de coordination des missions) relative à la mise en œuvre du projet en Indonésie Banda Aceh. Ramenée au total des ressources France de MDM, cette somme de 132 240 euros représente 1,24 %. Cependant, l'association ajoute que les frais de fonctionnement se montent à 0,9 million d'euros ; le montant des dépenses tsunami imputé aux frais de fonctionnement et de gestion a été défini au conseil d'administration du 10 juin 2005 et le pourcentage a été fixé à 15 % des fonds collectés.

Le tableau fourni par Médecins sans Frontières portant sur les dépenses de ses opérations en Indonésie et au Sri Lanka fait apparaître des frais de fonctionnement pour 138 847 euros, soit 3 % des dépenses totales pour l'opération tsunami. Les ressources humaines sont chiffrées à 1 097 724 euros, soit 20 % de ce même total. Ramenés aux ressources France, les frais de fonctionnement de MSF représentent 1,34 %.

Le Secours Catholique a décidé de n'imputer aucuns frais de fonctionnement/frais de siège à l'opération tsunami.

Le Secours Islamique France a imputé un forfait de 70 930,20 euros aux frais de fonctionnement qui, selon ses indications, regroupent « *les autres frais qui n'entrent pas dans les dépenses de missions locales ni dans les frais de collecte* ». Le SIF utilise un pourcentage forfaitaire de dons reçus pour le tsunami car il ne

« peut pas connaître la part réelle des salaires ou du téléphone ou des assurances de ses salariés (environ 12 salariés qui ne travaillent pas dans la collecte/communication) qui correspond au prorata du travail tsunami dans l'année ». Ce forfait de 70 930,20 euros représente 4,37 % du total des ressources France déclarées.

Le Secours Populaire Français a consacré 1 186 997 euros aux frais de fonctionnement, soit 8,18 % des ressources France. En même temps, le Secours Populaire Français souligne que le conseil d'administration réuni le 17 mai 2003 a fixé à 20 % le prélèvement au titre des frais de gestion sur l'ensemble des dons adressés directement à l'association nationale en 2002. Cette mesure est toujours en application aujourd'hui. Ces frais de gestion de l'association correspondent aux coûts des services généraux et logistiques (animation de gestion de l'Union nationale, frais de collecte, nouvelles technologies, formation, etc.). En accord avec le comité de la charte, le SPF a décidé de ne pas changer ses règles de fonctionnement du fait du tsunami. Le montant exceptionnel des fonds collectés sur cette campagne de solidarité fait que le montant des 20 % est conséquent, c'est pourquoi concernant les dons reçus pour la catastrophe du tsunami en Asie le prélèvement de 20 % est affecté à un fonds d'investissement qui est suivi comptablement selon le mécanisme des « fonds dédiés » conformément à l'accord du secrétariat national du 8 mars 2005. Ces fonds font donc l'objet d'un suivi particulier car ils ont vocation à participer au besoin de restructuration, de développement et d'adaptation de l'association à ses responsabilités nouvelles envers les nouveaux donateurs mais aussi les nouveaux bénévoles qui ont rejoint le SPF.

G – L'autre nouveauté du tsunami : les placements financiers

C'est au détour de la controverse qui s'est installée sur la faible part des sommes dépensées au regard des sommes collectées qui se sont révélées exceptionnellement élevées que l'opinion publique a découvert que les associations pouvaient faire fructifier les dons. Là encore les pratiques varient d'une association à l'autre.

Action contre la Faim a disposé au total de 16 588 000 euros pour gérer la crise du tsunami. De même que ACF n'a pas individualisé les comptes bancaires pour la crise du tsunami, l'association n'a pas individualisé les placements financiers. Les intérêts 2005 correspondant aux dons tsunami placés ont été portés au fonds dédié tsunami pour une valeur de 96 000 euros. Il est précisé que l'ensemble des placements de ACF se fait sous forme de placement monétaire (VMP) immédiatement mobilisable et sécurisé, à un taux de rendement très faible (0,16 %).

Le Comité catholique contre la faim et pour le développement a affecté globalement pour l'exercice 2005 aux fonds dédiés en faveur des victimes du

tsunami un montant de 27 000 euros de produits financiers pour le compte emploi ressources tsunami.

La Croix-Rouge Française indique que le placement des fonds collectés, dont les intérêts sont entièrement reversés au fonds dédié, a généré 2 198 000 euros au 30 juin 2006. Les fonds collectés non encore utilisés sont placés, comme le reste de la trésorerie de la CRF, en SICAV monétaires. Contrairement à la pratique habituelle qui consiste à mutualiser les produits financiers résultant des fonds dédiés, le bureau national de la CRF a décidé, en sa séance du 13 avril 2005, que compte tenu de leur importance, les produits financiers engendrés par le placement des fonds tsunami collectés non encore utilisés s'ajouteront intégralement aux sommes collectées.

Les produits des placements se montent à 277 056 euros pour la Fondation de France. Toutes les sommes reçues sont placées dans la trésorerie globale de la Fondation de France jusqu'à leur reversement. Cette trésorerie est investie, conformément aux recommandations du comité financier, en produits monétaires dits « réguliers » pour une partie, et monétaires « dynamiques » pour une autre partie. Ces placements sont à faible rendement car totalement sécurisés. La rémunération de ces sommes est reversée au profit de l'opération Urgence Asie du Sud selon le même processus que pour les autres programmes de la Fondation de France : le taux moyen de la rémunération mensuelle obtenue pour l'ensemble de la trésorerie est appliqué au report à nouveau moyen mensuel des dons « Asie » (solde début de mois + solde fin de mois).

Aux ressources collectées en France pour 7 303 312 euros par Handicap International viennent s'ajouter 2 757 496 euros de ressources collectées à l'étranger. Pour ce qui relève des produits des placements financiers réalisés par le biais d'OPCVM au taux de 2 % par an environ, HI indique qu'ils « *ont été ajoutés au budget global de l'association et contribuent de ce fait à la réalisation de l'ensemble de ses missions sociales* ».

Médecins du Monde a également reçu des aides internationales pour un montant total de 651 716 euros, affectées au projet Indonésie-tsunami. L'association a procédé durant toute la période concernée, soit de fin 2004 à fin 2005, aux placements, auprès de ses organismes bancaires, des fonds privés non dépensés issus de la générosité du public. Selon MDM, ces fonds sont placés en SICAV monétaires sans aucun risque ni droit d'entrée ou de sortie, à un taux de rendement autour de 2 % annuel. Par défaut les montants placés et les futurs produits financiers issus de ces placements ne sont pas affectés. Ils sont utilisés pour l'ensemble des actions de l'association.

Comme l'a répondu l'association, la question portant sur d'éventuels placements financiers et leurs produits « *est sans objet pour MSF dans la mesure où l'intégralité des sommes versées par les donateurs a été dépensée soit pour des*

interventions auprès des victimes du tsunami, soit, après accord des donateurs, pour d'autres interventions en urgence, notamment au Niger et au Pakistan ».

Le Secours Catholique indique *« qu'en raison de l'ampleur exceptionnelle de la catastrophe en Asie du Sud-Est, due au tsunami, des règles de gestion spécifiques ont été arrêtées par le Conseil d'administration des 1^{er} et 2 décembre 2005. Ces règles sont les suivantes :*

- les revenus financiers se rapportant aux montants placés seront affectés à cette catastrophe,

- les frais d'appel et de traitement des dons liés à la catastrophe viendront en déduction des ressources collectées,

- les coûts des personnels affectés à cette urgence au prorata du temps passé seront affectés sur les ressources collectées,

- les dépenses directes de communication spécifiques pour informer de la réalisation des projets, de l'emploi des fonds ou de toutes autres informations liées à la catastrophe seront affectés à cette urgence,

- aucun frais de fonctionnement ne sera imputé à cette opération ».

Le Secours Catholique Caritas France a reçu en outre 1 000 000 d'euros de dons des particuliers d'origine étrangère. Ses produits financiers se montent donc à 602 000 euros. Les produits financiers sont issus des sommes placées dans le cadre de la gestion de la trésorerie du Secours Catholique. Ils sont confiés à des établissements de crédit avec des mandats de gestion avec des objectifs de performance et de garantie du capital. Ces mandats ont été décidés par le conseil d'administration suite à une étude et un appel d'offres réalisés par le comité de gestion de trésorerie, émanation du conseil d'administration.

Le Secours Islamique France n'a réaffecté aucun don tsunami à une autre cause. Tous les fonds collectés non encore utilisés sont mis dans un compte *« fonds dédiés »*, ils seront réaffectés pour le même projet pour l'exercice suivant. En attendant, ils restent sur le compte courant du SIF et ne sont pas placés.

Le Secours Populaire Français fait état de 10 304 euros de produits financiers. Les excédents de trésorerie de l'association nationale liés au tsunami sont placés auprès de la Société Générale sur une Sicav de trésorerie à horizon trois mois et plus, liquidée quotidiennement : la Sogemoneplus 3 mois. Le montant définitif des produits financiers est déterminé en fin d'exercice. Les plus-values sont affectées aux programmes tsunami à hauteur de 80 % ; les 20 % restant servant à couvrir les frais de fonctionnement liés au tsunami. Les plus-values sur gestion des fonds tsunami au titre de 2004 sont chiffrées à 11 366,90 euros. Sur décision du conseil d'administration, les produits financiers ont été affectés à hauteur de 80 % aux fonds tsunami, soit 9 093,52 euros, le solde

de 20 %, soit 2 273,38 euros, a été mis en diminution des frais de fonctionnement de la direction de la solidarité mondiale. Les plus-values sur gestion des fonds tsunami au titre de 2005 sont chiffrées à 129 914,66 euros. Il sera proposé au conseil d'administration le même mode de répartition qu'en 2004, soit 80 % à affecter au fonds tsunami, ce qui représente 103 931,73 euros, le solde de 20 %, soit 25 982,93 euros, sera mis en diminution des frais de fonctionnement de la direction de la solidarité mondiale. Ces différentes pratiques sont autorisées par les statuts.

IV – LA QUESTION MAJEURE DE LA COORDINATION SUR LE TERRAIN

A – La pagaille humanitaire

Dans les jours qui ont suivi la catastrophe, on a pu dénombrer sur le terrain environ 400 ONG, dont seules 150 environ étaient réellement opérationnelles selon l'ONU car disposant des capacités logistiques nécessaires à un déploiement rapide permettant une action efficace dans une relative autonomie. Dans son livre intitulé « L'urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable », Jean-François Mattei le faisait remarquer lui-même : *« Il y a eu une impression de bousculade humanitaire, de chaos, d'absence de coordination »*. Selon la Délégation interministérielle post-tsunami (DIPT), *« l'évaluation initiale des dommages et des besoins a été marquée par une multitude d'acteurs, bilatéraux, non-gouvernementaux, internationaux, militaires et civils... procédant souvent –malgré les efforts réels des Nations unies, et tout particulièrement du Bureau de Coordination de l'Aide Humanitaire dans le cadre de son « flash appeal »– à leur propre analyse, sans faire l'effort, non seulement de la mener dans une enceinte collective, mais y compris sans la partager, une fois celle-ci réalisé »*.

Il semblerait que ce phénomène soit la règle pour toute intervention humanitaire sur une crise majeure –l'absence de coordination des interventions des différents acteurs humanitaires est dénoncée depuis plusieurs années et fait régulièrement l'objet de promesses pour y remédier–, mais qu'il ait été amplifié par la mobilisation internationale sans précédent que l'on connaît et les opportunités de médiatisation offertes aux intervenants, voire qu'il soit devenu l'une des marques du déploiement de l'aide internationale dans la crise du tsunami.

Votre Rapporteur en est parfaitement conscient, la mise en place d'une coordination est un élément certes impératif mais celle-ci ne doit pas être absolue sous peine de devenir « stérilisante ». Il est intéressant toutefois de noter que la Fondation de France et Médecins sans Frontières ont fait preuve de franchise sur ce point et dénoncé les difficultés de la coordination, qui s'est même parfois révélée contre-productive, les embouteillages d'une aide internationale massive, la difficulté à rechercher et définir un espace de travail. En règle générale, toutes les autres associations ont indiqué être bien évidemment conscientes de l'importance d'une coordination des acteurs de la solidarité renforcée face à l'immense mobilisation post-tsunami. Selon les déclarations des unes et des autres, elles ont donc, pour la plupart, participé aux différentes plates-formes de coordination d'initiative publique ou privées et participé à des structures de coordination mises en place par les autorités locales, la société civile ou les ONG internationales. Les chargés de mission ont aussi rencontré, dans la mesure du possible, les

représentants de l'Etat français dans les ambassades des différents pays concernés afin de présenter le travail réalisé et d'échanger des informations de contexte. Des actions de concertation (échange d'information, visites de terrain communes...) ont été réalisées avec certaines ONG françaises.

Il n'en demeure pas moins que la conjugaison de tous ces facteurs –une manne financière doublée d'une médiatisation sans précédent, au moment des fêtes de Noël, dans des zones à dominante touristique et prisées par les Occidentaux– a provoqué une concurrence entre les différents acteurs et conduit à des dérives. Les gaspillages, surenchères et autres comportements scandaleux ont été dénoncés par nombre d'articles de presse ou ouvrages parus sur le sujet depuis deux ans. Ils sont d'ailleurs particulièrement prisés par les journalistes, dont les articles se résument bien souvent à relater le nombre de conteneurs non vidés encombrant le port de Medan ou les tonnes de médicaments périmés envoyés par certaines associations qui ont profité de l'aubaine pour vider leurs stocks.

Par ailleurs, on peut se demander si la réponse exceptionnelle de l'opinion publique internationale à cette catastrophe n'a pas conduit beaucoup d'ONG à modifier singulièrement leur mode de fonctionnement, voire d'intervention. Il est indéniable que, eu égard aux sommes colossales collectées, les ONG avaient besoin de déployer une action rapide et visible qui puisse prouver leur efficacité aux donateurs. Ainsi, se sont-elles quasiment senti obligées d'attribuer les fonds reçus à des opérations qu'elles n'auraient sans doute pas lancé pour une crise de « type ordinaire ». Le mode de fonctionnement qui prévaut habituellement a été inversé : ce ne sont pas les besoins sur le terrain qui ont sollicité la recherche des fonds, mais la manne financière qu'il a fallu attribuer à des projets. Ce qui explique sans doute en partie l'afflux de matériels inadaptés et le manque de coordination entre les différents acteurs, chacun se battant pour sa part de marché, pour sa part de médiatisation.

« Le temps aidant, les travaux d'évaluation des besoins, programmatiques et financiers, pour la phase de réhabilitation et de reconstruction ont été plus collégiaux et mieux diffusés » poursuit la DIPT. Néanmoins, au regard des sommes allouées ou restant à attribuer aux opérations de réhabilitation-reconstruction, il est à craindre que cette phase soit elle aussi marquée des mêmes tares. Cela semble inévitable, voire intrinsèque à ce type de situation.

B – Les autres difficultés rencontrées sur le terrain

Si la difficulté majeure reste la coordination ou plutôt son absence, d'autres difficultés rencontrées par les ONG méritent d'être signalées qui, selon les réponses fournies par les ONG, ne sont pas propres à la crise du tsunami.

En effet, les ONG sont régulièrement confrontées à la désorganisation des pouvoirs publics locaux, à l'imprécision dans la stratégie des gouvernements

en situation de post-crise, à l'inflation des coûts des matériaux et de la main-d'œuvre sur le terrain, à des conditions de sécurité fragilisées, aux risques de corruption et de détournement de l'aide.

En la matière d'ailleurs, à la lecture des réponses fournies par les ONG, on constate qu'il y a deux écoles : certaines associations ont fait le choix de s'appuyer sur des ONG locales qui, selon le Comité catholique contre la faim et pour le développement par exemple, constituent « une garantie de transparence mutuelle et de gestion adéquate des fonds », alors que d'autres ne font confiance qu'à elles-mêmes à l'image de Médecins du Monde par exemple : « *A aucun moment la gestion des fonds n'a été confiée à un tiers, éliminant ainsi tout risque de détournement. Chaque activité et chaque site ont été l'objet de contrôles fréquents réalisés par le personnel expatrié de MDM.* » Votre Rapporteur n'est pas apte à juger en la matière ; aucune parade n'est parfaite, des dérapages sont toujours possibles, aucune organisation n'est à l'abri d'un employé ou d'un bénévole indélicat. Le donateur le sait bien et apprécierait certainement mieux d'être tenu informé lorsqu'un tel problème survient, alors que l'*omerta*⁽¹⁾ est souvent la règle en la matière parmi les ONG.

C – Les schémas d'intervention suivis par les ONG restent obscurs

Cette partie regroupe les réponses apportées par les ONG aux questions n° 5 et n° 6 qui pouvaient être couplées sans avoir à distinguer la détermination des besoins et la nature des opérations du processus d'intervention.

Les réponses apportées par les ONG en la matière ne sont pas totalement satisfaisantes en ce sens qu'elles ne sont pas explicites pour un non initié. Aucune d'entre elles n'a été capable d'expliquer avec des mots simples selon quelles modalités elles décident d'intervenir ou non d'ailleurs. Le schéma reste assez obscur et complexe, le vocabulaire est jargonant au possible et souvent même en anglais. Toutes font état de divers documents guides où figurent les critères à respecter et sur lesquels il est difficile de porter un jugement objectif. En voici quelques exemples : « *demandes explicites de soutien* », « *fiches initiatives* », « *fiches financières* », « *notes principes et orientations du fonds* », « *note dispositif et méthodes relatifs aux opérations d'urgence* », « *critères d'opportunité d'utilisation des ressources financières* », « *manuel des procédures de l'action internationale* », « *ROP (Commission de sélection des projets)* », « *feuille synthétique du projet (feuille bleue)* ». Votre Rapporteur aurait apprécié de pouvoir prendre connaissance de deux ou trois exemples concrets, présentés sous la forme de fiches relativement courtes et expliquant, concrètement et avec

(1) Richard Werly parle d'« omerta caritative » dans son ouvrage « *Tsunami, la vérité humanitaire* », Editions du Jubilé.

des mots simples, au lecteur et donc au donateur, un projet à Banda Aceh ou à Phuket, de la découverte du besoin jusqu'à sa couverture et son suivi.

Votre Rapporteur décerne un *satisfecit* à Médecins sans Frontières dont les réponses sont détaillées et plutôt convaincantes. Le processus décrit par Action contre la Faim, Handicap International et le Secours Populaire Français est lui aussi satisfaisant. La Croix-Rouge est fort peu explicite sur le processus qui a prévalu, tout comme le Secours Islamique France. Le Comité catholique contre la faim et pour le développement, la Fondation de France, Médecins du Monde et le Secours Catholique n'ont pas été particulièrement convaincants.

V – LE TRAVAIL DE COORDINATION DE L'ETAT FRANÇAIS

A – La mise en place d'un dispositif interministériel *ad hoc*

Un décret n° 2005-33 du 18 janvier 2005 a institué auprès du Premier Ministre un délégué interministériel à l'aide de la France aux Etats affectés par la catastrophe du 26 décembre 2004 (DIPT). C'est M. Jean-Claude Mallet qui a été nommé. Sa mission a couru jusqu'au 31 juillet 2005. A compter du 1^{er} août 2005 et jusqu'au 31 décembre, M. Eric Chevallier a pris le relais en tant que coordinateur pour la reconstruction post-tsunami (CPT).

Ces décisions visaient à organiser, au plan interministériel et de façon systématique, l'action des pouvoirs publics, en particulier en vue de la réhabilitation et de la reconstruction des zones sinistrées. Le champ d'intervention comprenait l'assistance humanitaire, la prévention sanitaire, la reconstruction et le développement. Il s'agissait de coordonner les services de l'Etat et de ses établissements publics, de rechercher la cohérence et la concertation avec les ONG, les collectivités territoriales et les entreprises intervenant sur place, d'articuler l'action de la France avec celle des grandes institutions internationales, en premier lieu les Nations unies et l'Union européenne.

M. Jean-Claude Mallet a remis son rapport au Premier Ministre le 29 juillet 2005, après six mois d'action. Eu égard à la modestie des moyens financiers mis en œuvre par l'Etat français par rapport aux sommes colossales collectées par les ONG notamment, il en ressort que les services de l'Etat s'en sont tenus à « *jouer utilement un rôle d'information et de facilitation à plusieurs niveaux* » :

- servir d'interface entre les autorités des pays concernés et les ONG en cas de difficulté,

- fournir spécifiquement des indications aux organismes, essentiellement les collectivités territoriales, qui en ont fait la demande pour les aider à définir les orientations et le périmètre de leur intervention, tout en les informant du contexte souvent délicat prévalant dans les pays concernés,

- organiser de façon régulière des réunions collectives d'échange et de concertation avec les acteurs français (ONG, collectivités territoriales, entreprises),

- permettre aux différentes catégories d'acteurs de se retrouver autour de thématiques particulières (l'accès à l'eau potable par exemple),

- en tant que financeur, maintenir un dialogue permanent avec les principaux autres financeurs potentiels français (la Fondation de France et la Croix-Rouge Française) pour construire des co-financements cohérents et éviter les duplications, soutenir les ONG aux capacités d'opérateur reconnues mais connaissant des difficultés à accéder aux financements privés, et établir un système de guichets multiples.

Le soutien apporté à la société civile française a été doublé par un appui à l'action des sociétés civiles des pays concernés, d'une part, en soutenant dans l'allocation des financements publics des projets d'opérateurs internationaux (ONG, agences spécialisées des Nations unies) s'appuyant fortement sur les communautés locales et, d'autre part, en transférant aux postes diplomatiques français en Indonésie et au Sri Lanka des moyens pour lancer des appels à projets menés par des ONG locales.

B – Un dispositif salué par la grande majorité des ONG

1 – Le dispositif a globalement été bien accueilli par les ONG

Dans leurs réponses, la plupart des ONG ont tout d'abord pris soin de rappeler qu'elles avaient, pour certaines, apprécié de pouvoir bénéficier des moyens mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères (affrètements de moyens civils par la Délégation à l'Action humanitaire) et par l'opération militaire d'assistance (avions militaires, hélicoptères, navires militaires...). Puis elles ont vivement salué la mise en place de ces deux cellules.

Pour Action contre la Faim, cette collaboration a été intéressante dans sa phase initiale, en particulier avec la création d'un forum d'échanges entre acteurs français, d'origine humanitaire ou privée (ONG, entreprises...). Néanmoins les échanges ont été assez limités entre ACF et la cellule de coordination, l'essentiel de la coordination se faisant directement sur le terrain avec les autres acteurs opérationnels, les bailleurs de fonds et les autorités locales.

Cette initiative a été qualifiée d'utile par le Comité catholique contre la faim et pour le développement par exemple. La mise en place de la DIPT a été rapide avec un souci de coordination entre les différents ministères et services ou directions impliqués. Elle a constitué un espace d'informations sur la stratégie de soutien de l'Etat français aux victimes du tsunami, sur les opportunités de co-financements, notamment du ministère des Affaires étrangères, mais aussi des agences de l'Etat, des collectivités territoriales et des fondations privées. Elle a permis d'échanger des informations d'ordre général avec les autres acteurs français de la solidarité internationale sur la situation dans les pays concernés et les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des programmes. Cette plateforme a donc constitué un premier pas vers la concertation et la coordination

entres acteurs français de la solidarité internationale qui souhaitaient aller au-delà de l'échange d'informations en faisant preuve d'une réelle volonté de coordination. S'agissant de la CPT plus précisément, le fait que cette cellule regroupait un nombre plus restreint d'acteurs encore impliqués après août 2005 a rendu les rencontres plus effectives. Celles-ci ont permis de progresser dans la coordination des actions sur le terrain mais aussi d'échanger sur les expériences et sensibilités respectives et de réfléchir à des solutions communes face aux problèmes comme le sentiment d'isolement des ONG locales ou encore les contraintes inadaptées de certains bailleurs. Elles ont également permis de se concerter pour une stratégie de communication adéquate pour répondre aux attentes des médias et donateurs à la date anniversaire du 26 décembre 2005. Le bilan est donc positif dans le sens où la CPT représente une initiative unique de coordination concrète initiée par le ministère des Affaires étrangères dans un esprit de construction et d'ouverture.

La Croix-Rouge Française a apprécié d'avoir été associée en particulier tout au long de la période de post-urgence à la réflexion stratégique menée par la cellule et salué la mise en place de la CPT, dans la suite de l'efficacité de la structure précédente.

Pour la Fondation de France la mise en place rapide de la DIPT a été très utile : les réunions d'information organisées à Paris ont permis à la Fondation de prendre régulièrement connaissance des positions de la diplomatie française, des principales difficultés pour les acteurs français et d'exprimer ses propres points de vue aux divers participants. De plus, les rencontres directes et les échanges fréquents, par *e-mail* et téléphone, avec les membres de la DIPT ont permis de coordonner le financement des projets, tout en laissant à chaque co-financeur une totale indépendance pour ses propres décisions. De l'avis des ONG qui ont bénéficié de financements de la part de la Fondation, la création de la DIPT a permis d'accélérer considérablement les prises de décisions de financement public des projets. La réalisation de l'évaluation confiée à URD par la DIPT contribue également à disposer d'une bonne vision de l'ensemble des aides apportées dans les principaux pays touchés par le tsunami. Ainsi la création de la DIPT a été très utile. De même qu'avec la DIPT, la qualité et la fréquence des relations établies avec le coordinateur, M. Eric Chevallier, et son secrétariat ont permis de croiser les informations collectées par la Fondation de France avec celles de la cellule. Outre les réunions régulières organisées avec les associations, les contacts et réunions informels entre les chargés du programme de la Fondation et le coordinateur ont facilité le suivi des projets, en toute transparence.

Pour Handicap International, ces initiatives des pouvoirs publics sont utiles. Elles contribuent à assurer notamment le suivi, l'information et les échanges (réunions d'information entre acteurs de statuts différents, constitutions de bases de données), à travers des sollicitations auxquelles l'association a toujours répondu favorablement. Ces dispositifs complètent ceux qui, au plan régional comme à Lyon, au Grand Lyon et à la région Rhône Alpes ont favorisé la

mise en place de concertations et de plates-formes d'acteurs locaux engagés dans les pays affectés par le tsunami. Les responsables de ces dispositifs ont toujours été attentifs à ne pas confondre ces structures *ad hoc* en France avec les dispositifs de coordination opérationnelle relevant, sur le terrain, des agences des Nations unies et des autorités nationales. Sachant que les organismes d'aide, dont les ONG, se coordonnent sur une base thématique (secteurs professionnels) et géographique, sans contrainte ou obligation particulière liées à leur origine nationale.

Pour Médecins du Monde, la DIPT qui a couvert la phase de post-urgence du 18 janvier 2005 au 31 juillet 2005 a été un élément de coordination des informations très efficace, aussi bien sur le terrain qu'au ministère des Affaires étrangères. MDM souhaite que cette initiative soit renouvelée à la prochaine grande catastrophe naturelle et souligne que le travail réalisé par la CPT pour le deuxième semestre de 2005 a continué dans le même esprit et la même efficacité d'intervention que la DIPT.

Selon le Secours Catholique, cette initiative s'est révélée être une excellente idée. L'association salue la grande écoute de la DIPT à l'égard des différents intervenants. Elle a contribué à la circulation de l'information. Elle a fourni un appui aux ONG et aux autres acteurs. Elle a réalisé des missions de terrain ciblées qui lui ont rapidement apporté une bonne connaissance des enjeux et des réalités. La CPT a constitué le prolongement de la DIPT notamment par son souci d'efficacité et de proximité avec les différents acteurs, même si l'on peut regretter ses moindres moyens par rapport à la DIPT.

Selon le Secours Islamique France, le gouvernement de l'époque a eu le bon réflexe de suivre l'élan de générosité spontanée des citoyens français et a su faire émerger l'idée d'une bonne coordination entre les ONG travaillant pour les victimes du tsunami. La dimension interministérielle s'est révélée très importante pour un vrai échange et pour la création du guichet unique de demande de subventions (gain de temps énorme pour les ONG qui ont ainsi pu se concentrer sur leur travail). Le fait de réunir pouvoirs publics, ONG et secteur privé a permis une approche globale et une vraie dynamique humanitaire pour apporter des solutions efficaces aux populations dans le besoin (les interlocuteurs cernaient leur sujet et pouvaient orienter par leur recommandations expérimentées l'aide publique). Les témoignages et « updates » du Secours Islamique ont facilité la prise de décision au sein de la structure et incité celle-ci à multiplier les réunions, auxquelles les ONG se sont d'ailleurs montrées très assidues. Ces réunions ont aussi été une interface indispensable entre les bailleurs et les ONG au moment où les dons ont afflué (à noter que le Secours Islamique n'y a pas obtenu de subvention). M. Jean-Claude Mallet a largement facilité l'obtention des autorisations sur le terrain pour les ONG françaises, confirmant ainsi la présence de l'Etat français par son rôle diplomatique. Le travail de M. Eric Chevallier lui a permis lors de sa nomination de rassembler les ONG dans leur diversité (taille, ancienneté, généralistes ou spécialisées, ...), donnant ainsi une image réelle de la

carte de terrain des ONG et instaurant un vrai dialogue qui a permis à chaque ONG de s'exprimer. Entre les réunions, il a proposé des réunions bilatérales et a orienté les ONG vers le guichet unique mis en place précédemment. Il a travaillé en symbiose entre sa cellule et la structure précédente aménagée par M. Jean-Claude Mallet, permettant au gouvernement de bien suivre les propositions des acteurs de terrain. Tous deux ont également eu une vision partagée sur le travail des ONG grâce à leurs différentes visites de terrain (dont une visite des projets du SIF par M. Eric Chevallier). L'initiative prise par ce dernier d'un colloque « Tsunami, 6 mois après » a été particulièrement appréciée par les ONG.

L'évaluation du Secours Populaire est positive. L'action de la structure gouvernementale dirigée par M. Jean-Claude Mallet et de la cellule de coordination dirigée par M. Eric Chevallier a été utile tant sur le contenu des informations que sur la transversalité de celles-ci.

2 – *Le dispositif a néanmoins fait l'objet de critiques de la part des ONG*

La Fondation de France formule deux regrets :

- la DIPT aurait pu être maintenue jusqu'à la fin de l'année. Comme son nom l'indique, la Délégation interministérielle présentait l'avantage de souligner l'implication directe des différents ministères. Or, compte tenu de l'ampleur de la catastrophe et des programmes de reconstruction en découlant, la suppression de la DIPT six mois après la catastrophe pouvait signifier un désintérêt de l'Etat, alors que plusieurs programmes venaient tout juste de démarrer. De même, la Fondation de France a regretté l'arrêt de la CPT à fin décembre 2005, alors que nombre de programmes engagés étaient encore et sont toujours en cours, et que les situations locales n'apparaissent pas stabilisées en 2006. En effet, les difficultés que rencontrent les ONG pour obtenir les visas et autorisations de travail, au Sri Lanka par exemple, sont plus fortes aujourd'hui qu'en 2005, et l'absence de réunions entre les ONG et l'Etat est ressentie comme un manque. Les événements de l'été dernier -l'assassinat des dix-sept membres d'Action contre la Faim le 4 août 2006 à Muthur au Sri Lanka, le bombardement de la ville de Muthur dans laquelle se poursuivent plusieurs projets et l'expulsion le 3 octobre 2006 de six ONG internationales dont trois françaises (MSF, MDM, Solidarités) montre *a posteriori* l'utilité qu'il y aurait eu à poursuivre la DIPT ou la CPT au-delà du 31 décembre 2005, notamment pour arrêter une position commune avec les ONG françaises dans ce pays suite à ces événements. Enfin, l'arrêt de ces réunions prive l'Etat d'un retour d'informations des ONG au fur et à mesure de l'avancée des programmes, qui aurait permis une meilleure « capitalisation » des risques et problèmes vécus sur le terrain, et aurait de ce fait permis de mieux anticiper les difficultés dans le cas d'une réponse à une future catastrophe ;

- l'absence de visite en Inde, tant de la part du délégué que du coordinateur, et les moindres informations communiquées sur les projets dans ce pays. Ils se sont rendus plusieurs fois en Indonésie et au Sri Lanka pour visiter les projets mis en œuvre par les ONG, mais pas en Inde. La Fondation a apprécié les échanges d'informations sur les projets et la perception de la situation locale, ce qui n'a pas été possible pour les projets cofinancés en Inde par la DIPT. Elle n'ignore pas que l'Inde n'a pas souhaité bénéficier directement de l'aide de pays tiers ; ce pays a néanmoins bénéficié d'aides diverses d'autres pays, dont la France, mises en œuvre par des associations locales. Si les aides financières attribuées par la DIPT ont été bien plus faibles qu'en Indonésie ou au Sri Lanka, il aurait néanmoins semblé utile, pour l'Etat comme pour les autres bailleurs, de bénéficier d'un retour des ONG françaises impliquées avec leurs partenaires indiens, qui aurait justement permis une comparaison et une appréciation des modalités spécifiques mises en œuvre en Inde.

La réponse à la question n° 12 portant sur l'évaluation de l'action de la CPT est sans objet pour Médecins sans Frontières dans la mesure où elle a fait le choix de ne pas prendre part aux opérations de reconstruction. En revanche, la réponse de MSF à la question n° 11 portant sur l'évaluation de l'action de la DIPT est très critique. *« Nos contacts se sont limités à un rendez vous initial avec Monsieur Mallet et la participation à une conférence de bilan en juin 2005. Lors de cette conférence, il ne nous a pas semblé possible de formuler dans des conditions décentes les remarques que nous avons à faire. L'ambiance et l'organisation de la discussion poussaient à l'auto satisfecit. Les points de vue critiques disposaient de très peu de temps de parole. Nous aurions aimé voir discuter sérieusement les points suivants :*

- les erreurs de l'évaluation initiale (le soi-disant risque d'épidémie lié aux cadavres, la surévaluation du rôle des secouristes étrangers) ;

- l'embouteillage en rapport avec le trop grand nombre d'acteurs extérieurs ;

- les comportements abusifs de certains acteurs, plus occupés par leur autopromotion que par les secours. » MSF a fait part publiquement de sa position dès le mois de janvier 2005. Ne voulant pas participer à la phase de reconstruction, MSF trouvait logique de ne pas être présente aux réunions dédiées à son pilotage. Au-delà de la qualité d'écoute de M. Jean-Claude Mallet, MSF était en désaccord sur le fond. Celui-ci avait un rôle de coordination et de mise en valeur de l'action de reconstruction dont beaucoup d'aspects paraissaient discutables à MSF.

Le Secours Islamique France avait espéré que la France sur place remplisse un rôle similaire à celui de l'OCHA, le Bureau de coordination de l'aide humanitaire de l'ONU, pour relater son importance dans l'humanitaire et proposer davantage de services aux ONG. Par ailleurs, le SIF regrette de ne pas avoir pu intervenir, dans le colloque « Tsunami, 6 mois après » organisé par M. Eric

Chevallier, en tant qu'acteur humanitaire de confession musulmane qui maîtrise le contexte culturel du pays le plus touché par le tsunami, à savoir l'Indonésie.

CONCLUSION

Votre Rapporteur l'a dit en introduction à son propos, l'objectif de cette enquête n'est pas de procéder à une simple vérification comptable de l'usage qui a été fait par les ONG des sommes collectées en France pour venir en aide aux victimes du tsunami. Il faut éviter ce « *piège de l'obsession comptable* », selon l'expression utilisée par Richard Werly. Les ONG sont soumises en France à des obligations comptables plus que satisfaisantes et, depuis le scandale de l'ARC, les « grandes fraudes » n'ont plus cours. D'ailleurs, les rapports financiers publiés chaque année par les associations françaises apparaissent comme des modèles du genre.

Pour autant, deux ans après la catastrophe naturelle sans précédent du tsunami, l'heure est venue de rendre des comptes et au-delà de rendre compte au sens large du terme. La question n'étant donc plus seulement celle de la transparence financière, la gageure aujourd'hui pour les ONG françaises est, de façon plus générale, de parvenir à présenter leurs activités et leurs interventions. Le tsunami devait être l'occasion de réussir ce pari, cette opportunité n'a manifestement pas été saisie par les ONG françaises.

Enfin, l'étude que votre Rapporteur vient de mener tend à confirmer certaines constatations établies, il y a maintenant presque deux ans, par la mission d'information sur les ONG françaises⁽¹⁾. Celles-ci ont certes bien pris conscience de la nécessité de se conformer à certaines obligations légales, notamment s'agissant des procédures comptables et d'évaluation, mais elles restent marquées par une professionnalisation insuffisante dans leur mode de fonctionnement encore trop empreint d'une tradition de bénévolat.

Pour remédier à cette situation, il conviendrait de réfléchir à l'élaboration d'un ensemble de bonnes pratiques qui pourraient être définies au sein d'un groupe réunissant des représentants des ONG, des membres de l'administration, ainsi que des parlementaires.

(1) Rapport d'information n° 2250 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 11 février 2004 sur les ONG françaises, M. Roland Blum, Rapporteur (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2250.asp>).

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent rapport d'information au cours de sa séance du 20 février 2007.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président Edouard Balladur** a demandé à M. Roland Blum de bien vouloir préciser ce qu'il entendait par professionnalisation.

M. Roland Blum, Rapporteur, a répondu que les ONG françaises, pour la plupart, travaillaient certes avec des salariés rémunérés mais encore beaucoup avec des bénévoles. Elles ne présentent donc pas le même professionnalisme que leurs homologues anglo-saxonnes par exemple où la gestion et le management sont entre les mains de professionnels du secteur. On ne peut pas dire que les ONG françaises ont à leur tête de grands professionnels, et ce faisant, elles ne sont pas capables de rendre des comptes non seulement du point de vue comptable mais d'expliquer de façon très simple leurs actions. La démarche adoptée et visant à se mettre à la place du donateur qui interroge les ONG françaises sur leurs actions a débouché sur un envoi très important de documents dont il a été très difficile de tirer la quintessence.

Si le rapport publié par la Cour des comptes a estimé que, globalement, l'utilisation des fonds tsunami par les ONG françaises avait été satisfaisante, **le Président Edouard Balladur** a insisté sur le fait qu'il fallait éviter qu'un nouveau scandale du type de celui de l'ARC ne se reproduise. S'il ne faut pas réglementer le secteur à l'excès, il serait néanmoins souhaitable que le Gouvernement réunisse quelques magistrats de la Cour des comptes pour établir deux documents. Le premier consisterait à énumérer un certain nombre de conditions préalables que les ONG devraient remplir pour pouvoir recueillir des fonds importants auprès du public. Le second pourrait consister en une série de conseils fortement incitatifs pour l'emploi des fonds recueillis auprès du public. Eu égard à l'importance des sommes récoltées et à la faible part qui a été à ce jour dépensée, un certain professionnalisme s'impose.

Tout en rappelant que les associations faisant appel à la générosité du public étaient d'ores et déjà soumises à un certain nombre d'obligations prévues par les textes, **M. Roland Blum** a estimé que l'on pouvait aller au-delà et demander au gouvernement qu'un contrôle renforcé soit exercé.

Après avoir remercié le Rapporteur, **Mme Martine Aurillac** a observé que ce rapport mettait en évidence certaines zones d'ombre de la générosité en soulignant les difficultés rencontrées dans une simple recherche de l'information. Certaines des organisations interrogées ont-elles refusé de répondre ?

M. Roland Blum, Rapporteur, a précisé que toutes avaient finalement répondu, mais que certaines ne l'avaient fait qu'après plusieurs relances et des mois de délai. La Croix Rouge, qui a pourtant reçu le tiers des fonds recueillis, a été la dernière à fournir les éléments demandés.

M. Hervé de Charette a souhaité formuler quatre propositions :

– comme les principaux problèmes concernent le manque de transparence et de fiabilité des comptes, toutes les ONG n'étant pas en mesure de fournir des chiffres précis sur les fonds reçus et leur utilisation, il serait utile de leur imposer des normes comptables obligatoires, dès lors que le montant des dons reçus dépasse un certain niveau ;

– on ne peut laisser chaque organisation faire absolument ce qu'elle veut : il faudrait les soumettre à des bonnes pratiques, non obligatoires, mais dont le respect serait très souhaitable ;

– pour élaborer ces normes et mettre en place ces bonnes pratiques, une proposition de méthode s'impose : l'Etat n'étant pas le mieux placé pour édicter seul ces principes, faute d'une expérience suffisante des problèmes que rencontrent les ONG, il conviendrait de créer une structure de rencontre et de débat qui associerait des représentants des ONG à des fonctionnaires ; cette solution, inhabituelle au sein de l'administration française, permettrait l'élaboration en commun de normes adaptées à des organisations spécifiques, par nature rétives à toute tutelle ;

– dans la mesure où les ONG détiennent encore un volume important de dons inutilisés, il serait pertinent que la Commission adopte le principe d'un nouvel examen de l'utilisation de ces fonds au printemps 2008.

Jugeant ces propositions très élaborées et très concrètes, **le Président Edouard Balladur** s'y est rallié ; une nouvelle étude au printemps 2008 permettrait un suivi des travaux effectués par la Commission sur le sujet. Il appartiendra à son successeur d'en décider.

M. François Loncle a estimé ce rapport d'un grand intérêt, qui posait avec raison les questions qu'avait soulevées la publication du rapport de la Cour des comptes sur le même sujet. Il s'est dit frappé de ce que les organisations qui avaient récolté les fonds les plus importants aient été aussi celles qui les avaient le moins dépensés, alors même que les organisations en cause n'étaient pas dirigées par des amateurs, mais par des professionnels. Il s'est déclaré choqué que si peu d'explications et d'informations aient été données sur les raisons pour lesquelles ces masses financières n'avaient pas été utilisées et sur leur sort ultérieur. Il s'est rallié à la proposition du Président Edouard Balladur de créer un groupe de réflexion, faisant valoir que la présence de parlementaires y serait souhaitable dans le cadre de la démocratie représentative qui était la nôtre. Saluant le rôle des ONG, notamment leur intervention dans les zones victimes de catastrophes et dans les

pays pauvres, il a fait valoir que le bilan de leur action n'échappait pas à certaines critiques, relatives notamment à leur arrogance sur le terrain et au luxe qu'elles déployaient parfois dans les équipements de terrain. Il a jugé que l'adoption d'un code d'éthique serait de nature à apporter les corrections nécessaires.

Le Président Edouard Balladur a souhaité que le Rapporteur rédige une conclusion sur les bases de ces nouvelles propositions. Il s'est demandé, compte tenu de l'ampleur des sommes non utilisées, ce qu'il adviendrait des fonds excédentaires dans les années qui viennent : qu'en est-il des programmes qu'ils pourraient financer, du calendrier d'action ? Les fonds sont-ils placés dans des conditions satisfaisantes ? Il a fait part de sa crainte que ces questions sans réponse puissent alimenter un scandale, qui découragerait la générosité du public, alors même que la solidarité privée est indispensable. Il a rappelé à ce propos le précédent qu'avait représenté le scandale du fonctionnement de l'Association de recherche contre le cancer (ARC), qui avait durablement tari le financement de la recherche dans ce domaine.

M. François Rochebloine a insisté sur le travail remarquable effectué par les ONG et sur la nécessité de ne pas décourager les appels aux dons par une critique trop forte de leur action.

M. Jean-Paul Bacquet a jugé utile de distinguer les fonds disponibles de l'action de terrain des ONG. Le problème vient de ce que beaucoup d'ONG se contentent d'intervenir dans le cadre d'opérations spectaculaires, au détriment d'un travail de long terme. Il a cité à ce sujet l'expérience qu'il avait vécue en Afrique où, médecin, il s'était rendu et avait pu entendre des médecins travaillant pour des ONG lui expliquer que le SIDA en Afrique n'était pas un problème, totalement happés par le court terme de leur action pour évaluer correctement le taux du SIDA en Afrique. Il a rappelé que ces autres intervenants sur des théâtres de crise qu'étaient les militaires n'avaient pas toujours un discours flatteur sur l'action des ONG.

En conclusion du débat, **le Président Edouard Balladur** a estimé que, devant l'immense mouvement de solidarité internationale suscité par le tsunami, c'était à l'échelon international qu'il fallait réfléchir à l'instauration d'un système de bonnes pratiques.

La Commission, à l'unanimité, a *autorisé* la publication du rapport d'information.

ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ONG

1) Indiquer les montants totaux des aides françaises publiques et privées que votre ONG a reçues.

2) Sur ce total, quels montants ont-ils été effectivement dépensés à ce jour (en valeur absolue et en pourcentage du total) ? Fournir un bilan chiffré (en valeur absolue et en pourcentage du total) et détaillé de l'utilisation de toutes les aides françaises publiques et privées. Préciser quelles sommes ont été utilisées pendant la phase d'urgence et quelles sommes ont été attribuées aux projets de réhabilitation et de reconstruction déjà achevés. Lister toutes les réalisations et tous les postes (moyens humains, logistique, réalisations concrètes, etc.).

3) Fournir un bilan chiffré (en valeur absolue et en pourcentage du total) et détaillé des aides françaises publiques et privées :

a) attribuées aux projets de réhabilitation et de reconstruction en cours de réalisation,

b) attribuées aux projets de réhabilitation et de reconstruction à venir.

Lister toutes les réalisations et tous les postes (moyens humains, logistique, réalisations concrètes, etc.).

4) Indiquer ce qu'il est advenu des aides françaises publiques et privées collectées qui n'ont pas encore été attribuées à des projets (montants en valeur absolue et en pourcentage du total). Ces sommes ont-elles été placées et de quelles manières, avec quelles garanties ? Ont-elles été reversées à d'autres organisations et avec quelles garanties ? Ces différentes pratiques sont-elles autorisées par les statuts ? Quelles garanties apportez-vous aux donateurs français publics et privés quant à l'utilisation finale de ces sommes ?

5) Quel a été le processus de décision qui a prévalu pour les différents projets financés par les aides françaises publiques et privées ? Qui a été décisionnaire ? Selon quels critères les décisions ont-elles été prises ? Ce processus varie-t-il en fonction de l'origine publique ou privée de l'aide ? Ce processus varie-t-il en fonction des différentes phases d'action (urgence, post-urgence, réhabilitation-reconstruction) ?

6) Une fois la décision de financer un projet prise, quel a été le processus d'intervention ? Votre ONG a-t-elle agi seule ? S'est-elle rapprochée d'autres ONG internationales pour constituer une coordination ? S'est-elle appuyée sur des ONG locales ? Une reprise partielle ou totale du projet à terme par une ou des ONG locales est-elle envisagée ? Dans quels délais et à quelles conditions ?

7) Avez-vous rencontré des difficultés dans vos relations avec les bailleurs publics (ministères, collectivités territoriales...) et privés (entreprises, chambres de commerce...) ? Lesquelles (engagements non tenus...) ?

8) Avez-vous rencontré des difficultés sur le terrain s'agissant de l'utilisation des aides françaises publiques et privées ? Lesquelles (corruption locale, détournements de tout ou partie de l'aide financière, inégalités dans la distribution de l'aide...) ?

9) Avez-vous mis en place un dispositif permettant un suivi à court, moyen ou long terme des actions engagées ? Ce dispositif prévoit-il une participation d'intervenants locaux ? Lesquels (ONG locales, pouvoirs publics, particuliers...) ? Sous quelles formes ?

10) Votre ONG a-t-elle mis en place des procédures d'évaluation des actions financées par les aides françaises publiques et privées destinées aux victimes du tsunami ? Lesquelles ? Sont-elles réalisées en interne ou en externe ? Détaillez-les.

11) Comment évaluez-vous l'action de la structure gouvernementale dirigée par M. Jean-Claude Mallet, délégué interministériel à l'aide de la France aux Etats affectés par la catastrophe du 26 décembre 2004, qui a couvert la phase de post-urgence entre le 18 janvier 2005 et le 31 juillet 2005 ?

12) Comment évaluez-vous l'action de la cellule de coordination pour la reconstruction post-tsunami, dirigée par M. Eric Chevallier, coordinateur, et qui a pris le relais le 1^{er} août 2005 ?

ANNEXE 2 : LETTRE ADRESSEE AU RAPPORTEUR PAR M. HERVE DE CHARETTE



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Hervé de CHARETTE

ANCIEN MINISTRE
DÉPUTÉ DE MAINE-ET-LOIRE
MAIRE DE SAINT-FLORENT-LE-VIEIL
CONSEILLER RÉGIONAL
DES PAYS DE LA LOIRE

Paris, le 25 janvier 2007

Monsieur le Député, *Che Roland,*

J'ai pris connaissance avec un très grand intérêt de l'excellent rapport que vous avez rédigé à propos de l'utilisation par les ONG françaises des fonds recueillis pour venir en aide aux victimes du tsunami.

C'est un travail remarquable dont je ne peux qu'approuver le contenu et les conclusions.

Permettez-moi d'y ajouter quelques observations personnelles :

1. Il y a un problème général de transparence et de fiabilité des données et des comptes de ces ONG. Il serait souhaitable, qu'à partir d'un certain niveau de dons reçus, les ONG soient soumises à des normes comptables et financières ayant un caractère indispensable.

2. De votre rapport, je déduis que les ONG en cause manquent souvent de professionnalisme. Il serait souhaitable que soient mises en valeur et recommandées des « bonnes pratiques » qui fourniraient aux responsables des recommandations qui ne manqueraient pas d'être utiles.

3. Dans ces conditions, il pourrait être approprié d'envisager la création d'un lieu de rencontres, de débats, d'expertise et d'évaluation, lequel serait placé sous la responsabilité de l'Etat mais dans un esprit de co-responsabilité et de partenariat avec les ONG concernées.

4. La Commission des Affaires Etrangères devrait, à mon sens, adopter le principe d'un nouvel examen en 2008 et pourrait auditionner les auteurs du rapport de la Cour des Comptes à ce sujet.

Veillez agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Amitié.

Hervé
Hervé de CHARETTE

Monsieur Roland BLUM
Député des Bouches-du-Rhône
Mairie des 11^{ème} et 12^{ème} arrondissements
Avenue Bouyala d'Arnaud
13012 MARSEILLE