

RAPPORT PUBLIC SUR
« L'AIDE FRANÇAISE AUX VICTIMES
DU TSUNAMI DU 26 DÉCEMBRE 2004 »

	<i>Pages</i>
<i>Délibéré</i>	<i>V</i>
Introduction	1
Chapitre I – Un apport exceptionnel de moyens	7
I - L'élan sans précédent du public	9
<i>A - Les messages de campagne</i>	<i>9</i>
<i>B - Les modes de collecte</i>	<i>13</i>
<i>C - Les moyens de paiement</i>	<i>20</i>
<i>D - Le montant des dons</i>	<i>22</i>
II - La mobilisation rapide des pouvoirs publics	29
<i>A - Le contexte : l'offre financière internationale</i>	<i>29</i>
<i>B - L'engagement des différentes administrations</i>	<i>33</i>
<i>C - Les réductions d'impôts</i>	<i>46</i>
<i>D - La mobilisation des collectivités territoriales</i>	<i>47</i>
III - Les ressources disponibles pour les actions dans le compte d'emploi consolidé	50
<i>A - Les ressources</i>	<i>51</i>
<i>B - Les frais à imputer sur les ressources tsunami</i>	<i>57</i>
<i>C - Les réaffectations et restitutions</i>	<i>60</i>
<i>D - Les ressources disponibles pour les actions</i>	<i>61</i>
Chapitre II – L'emploi des fonds pendant les dix-huit premiers mois	65
I - I - Phase « urgence » : des objectifs atteints.	70
<i>A - Le soutien logistique apporté par l'Etat</i>	<i>71</i>
<i>B - Les différents domaines d'intervention des associations</i>	<i>78</i>

	<i>Pages</i>
II - Phases « réhabilitation » et « reconstruction » : des difficultés prévisibles.....	87
<i>A - Programmes dits « intégrés ».....</i>	<i>87</i>
<i>B - Eau et assainissement.....</i>	<i>88</i>
<i>C - Hébergement et logement.....</i>	<i>89</i>
<i>D - Santé/Santé mentale.....</i>	<i>94</i>
<i>E - Enfance et scolarisation.....</i>	<i>97</i>
<i>G - Relance des activités économiques.....</i>	<i>99</i>
<i>H - Renforcement des capacités institutionnelles.....</i>	<i>103</i>
III - Les ressources qui restent inemployées dans le compte d'emploi consolidé.....	107
<i>A - Au 31 décembre 2005, des fonds restant à utiliser d'un montant élevé.....</i>	<i>110</i>
<i>B - Au premier semestre 2006, l'accélération déclarée de l'utilisation des fonds.....</i>	<i>119</i>
<i>C - Au fil du temps, un risque de dérive.....</i>	<i>122</i>
Chapitre III – Mise en lumière de quelques pratiques structurantes.....	127
I - La question centrale de la coordination.....	129
<i>A - A Paris.....</i>	<i>129</i>
<i>B - Sur le terrain.....</i>	<i>137</i>
II - Les avantages et les risques des différents modes opératoires.....	144
<i>A - Sélection et conduite des projets.....</i>	<i>145</i>
<i>B - Suivi et évaluation des projets.....</i>	<i>151</i>

	<i>Pages</i>
III - Le développement des contrôles.....	159
<i>A - Contrôles internes.....</i>	<i>159</i>
<i>B - Contrôles externes.....</i>	<i>161</i>
<i>C - Contrôles institutionnels.....</i>	<i>163</i>
Chapitre IV – Quelques recommandations.....	171
I - Pour une meilleure réaction des administrations à une situation de crise.....	173
<i>A - Evaluation immédiate et gestion de la phase d'urgence.....</i>	<i>173</i>
<i>B - Aménagements administratifs possibles.....</i>	<i>174</i>
<i>C - Information et communication.....</i>	<i>174</i>
II- Pour une plus grande transparence des comptes d'emploi.....	176
<i>A - L'affectation des ressources.....</i>	<i>177</i>
<i>B - Un compte d'emploi « tsunami ».....</i>	<i>184</i>
<i>C - Les comptes rendus aux donateurs.....</i>	<i>187</i>
<i>D - L'opinion de la Cour sur la conformité des dépenses des organismes aux objectifs des appels à dons.....</i>	<i>191</i>
Conclusion générale.....	193
Annexe 1 – Présentation agrégée des comptes d'emploi des ressources des 32 organismes contrôlés par la Cour des comptes (en valeurs brutes).....	197
Annexe 2 – Présentation agrégée des comptes d'emploi des ressources des 32 organismes contrôlés par la Cour des comptes (en valeurs nettes).....	198
Annexe 3 - Schéma des flux et contrôles : l'exemple de l'Indonésie.....	199
Sigles et acronymes.....	201
Réponses des administrations et des organismes	205
<i>Rapports publiés par la Cour des comptes en 2005 et 2006.....</i>	<i>239</i>

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport intitulé « *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004* ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour de comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Fragonard, Pichon, Picq, Sallois, Cretin, Mme Cornette, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Menasseyre, Collinet, Gastinel, Delafosse, Cieutat, Carrez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, Vianès, Billaud, de Mourgues, Malingre, Paugam, Mayaud, Hespel, Richard, Bayle, Gillette, Duret, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Hernandez, Théron, Mmes Froment-Meurice, Ruellan et Bellon, MM. Gasse, Moreau, Ritz, Duchadeuil, Moulin, Thélot, Lesouhaitier Lefas, Lafaure, Mme Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Delin, Mme Dayries, MM. Levy, Deconfin, Pheline, Vialla, Tournier, Courtois, Mmes Darragon, Colomé, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Cossin, Tenier, Diricq, Couty, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Valdiguié, Lair, Hayez, Corbin, Rigaudiat, Ravier, Rabaté, Viveret, Guaino, conseillers maîtres, MM. Audouin, Gleizes, Schaefer, Bille, Zeller, d'Aboville, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République assisté de M. Van Herzele, chargé de mission.

Étaient présents en qualité de rapporteur et n'ont pas pris part aux délibérations : Mme Toraille, M. Boullanger, conseillers référendaires et Mme Daudé, M. Savy, rapporteurs.

M. de Combles de Nayves, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 19 décembre 2006.

Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse ont été effectués par :

M Georges Capdeboscq, Mme Michèle Dayries, MM. Patrice Corbin et Paul-Henri Ravier, conseillers maîtres ;

MM. Jean-Yves Audouin, Benoît d'Aboville, Jacques Bille, conseillers maîtres en service extraordinaire ;

MM. Luc Machard, Robert de Nicolay, Christophe Strassel, Mme Sylvie Toraille, MM. Philippe Duboscq et Hervé Boullanger, conseillers référendaires ;

M. Thierry Savy, auditeur ;

Mmes Marie-Christine Dumesnil, Annick Guerber Le Gall, M. Louis-François Prost, Mme Marie Daudé et M. Henri-Pierre Culaud, rapporteurs ;

Mme Francine Dosseh et M. Jérôme Dossi, conseillers de chambre régionale des comptes ;

Mmes Claude Gérin-Roze, Bernadette Blanc, Véronique Avice, Sylvie Bou Najm et Isabelle Gandin, assistantes.

Les contre-rapporteurs en ont été : MM. Bernard Menasseyre, Jean-François Collinet, présidents de chambre maintenus en activité, Jean-Louis Chartier, Georges Capdeboscq, Jean-Pierre Bayle, Mme Françoise Saliou, conseillers-maîtres, et M. Jean-Yves Audouin, conseiller maître en service extraordinaire.

L'équipe de synthèse était constituée de : M. Georges Capdeboscq, conseiller-maître, Mme Sylvie Toraille, M. Hervé Boullanger, conseillers référendaires, M. Thierry Savy, auditeur, Mme Marie Daudé, rapporteur, et Mme Claude Gérin-Roze, assistante.

Ce projet de rapport avait été délibéré par la 5^{ème} chambre de la Cour le 4 octobre 2006 sous la présidence de Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de chambre, en présence de M. Bernard Menasseyre, président de chambre maintenu en activité, MM. Jean-Louis Chartier, Georges Capdeboscq, Jean-Michel de Mourgues, Jean-Pierre Bayle, Jean Hernandez, Jean-Benoît Frèches, Claude Thélot, Mme Michèle Dayries, MM. Claude Mollard, Jacques Ténier, Jacques Oudin, Patrice Corbin, Paul-Henri Ravier, conseillers maîtres, Jean-Yves Audouin et François Lemasson, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 10 octobre 2006 présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiqué, par extraits, aux administrations et organismes concernés.

Introduction

Le raz-de-marée consécutif au séisme intervenu le 26 décembre 2004 au large de l'Indonésie¹ a entraîné la mort ou la disparition de 240 000 personnes et provoqué des dégâts estimés à 10 milliards de dollars². Il a très vite suscité une mobilisation institutionnelle (gouvernements, Union européenne, ONU) inédite et une générosité publique « planétaire » : au niveau mondial, les promesses d'aide publique et privée se sont élevées à 13,6 Mds\$³.

En France aussi, l'élan de générosité suscité par l'émotion, le sentiment de solidarité et de proximité - voire d'identification - avec les victimes, a été amplifié par la couverture continue de la catastrophe qu'assuraient les médias. Redoublé par la mobilisation de personnalités publiques, il a dépassé de beaucoup ce que les organismes caritatifs avaient pu connaître à l'occasion de précédentes calamités. Il a été relayé par les très nombreuses initiatives qu'ont prises l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et même les particuliers. Aucun critère objectif - ni le nombre de victimes ni l'ampleur des besoins - ne peut d'ailleurs expliquer la disproportion constatée avec le montant collecté après le tremblement de terre intervenu en octobre 2005 au Pakistan.

Dans les zones frappées, les survivants ont apporté les premiers secours. L'aide internationale est arrivée rapidement, mais a mis du temps à s'organiser efficacement et à nouer un partenariat utile avec les autorités nationales. Il est rapidement apparu que les pertes et dévastations, pour terrifiantes qu'elles fussent, appelaient des actions qui n'étaient pas nécessairement celles qui avaient été d'abord envisagées et qu'une aide efficace supposait, au-delà d'une nécessaire coordination, une réflexion sur la nature de l'urgence et sur son articulation avec la réhabilitation et la reconstruction des habitats, infrastructures, activités et services publics détruits.

1) Qui a touché onze pays (huit en Asie et trois en Afrique). Un nouveau séisme a frappé l'île de Nias et le nord de Sumatra (Indonésie) le 28 mars 2005.

2) Rapport du Président W. J. Clinton, envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU, Tsunami Recovery : taking stock after 12 months, décembre 2005.

3) Estimation reprise dans le « rapport Clinton » précité.

La crainte a été assez vite exprimée, notamment en France, que l'élan qui avait soulevé le pays se voie trahi par une mise en œuvre trop lente ou mal adaptée. Les organismes devaient, en effet, trouver les réponses idoines au décalage manifeste entre les besoins de l'aide immédiate aux victimes et le déferlement de dons dont ils bénéficiaient. La Croix-Rouge française, qui a recueilli à elle seule plus du tiers des dons, a vu sa collecte internationale multipliée par dix. Les montants rassemblés dépassaient objectivement les besoins de la phase d'urgence. Sauf pour ceux qui ont choisi de réaffecter une partie des dons à d'autres causes⁴, s'adapter à ce changement d'échelle devait nécessairement prendre du temps et requérir la maîtrise de nouveaux « métiers ».

Le 19 janvier 2005, lors de l'audience de rentrée de la Cour, son Premier Président avait pris un engagement solennel :

« Il revient à notre juridiction d'être la principale garante des conditions dans lesquelles se sera traduit, concrètement, l'exceptionnel mouvement de solidarité suscité par la catastrophe qui vient de frapper les populations de l'Océan Indien.

Au plan national, la Cour assumera la mission que lui a confiée le législateur de contrôler les comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique. Elle vérifiera si l'intention des donateurs a toujours été respectée ainsi que le bon usage des fonds collectés.

Au plan international, c'est également à la Cour qu'il reviendra, en sa qualité de commissaire aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, chargé notamment, à ce titre, du contrôle du Bureau de coordination des actions humanitaires, de vérifier, le moment venu, si les contributions nationales annoncées ont bien été versées et d'apprécier les conditions de leur utilisation.

Tant à Paris qu'à New York, la Cour veillera à adapter le rythme et le format de ses contrôles, dont nombre auront lieu sur place, pour répondre à l'attente légitime de l'opinion. »

La Cour des comptes est en effet triplement concernée par le contrôle de l'aide apportée aux victimes du tsunami. En tant que membre du comité des commissaires aux comptes des Nations unies, le Premier président participe avec les deux autres commissaires, aux travaux d'audit des services, fonds et programmes de l'ONU. En deuxième lieu, l'examen de l'action des différents ministères impliqués, notamment des ministères des affaires étrangères, de la défense et des finances, s'inscrit dans le cadre des missions classiques de la Cour. Enfin, la mission spécifique de

4) « À ceux que le monde oublie », dit Médecins du monde.

contrôle des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique, que lui a confiée la loi du 7 août 1991, l'habilite à contrôler l'utilisation qui a été faite par ces organismes des dons recueillis à la suite de la catastrophe de l'Océan Indien.

La Cour a dressé en 2005 un premier état des lieux, en s'informant auprès des responsables de la délégation interministérielle post-tsunami⁵ (puis de la coordination post-tsunami) et de la délégation à l'action humanitaire⁶, ainsi que du Comité de la charte⁷ du don en confiance, qui a demandé à ses membres d'établir et de rendre publics des comptes rendus de leurs réalisations, et en interrogeant 36 organismes qui avaient collecté des fonds de manière significative. Elle a présenté des premières observations sur le montant des dons recueillis et les dépenses effectuées dans son dernier rapport public annuel⁸.

Le contrôle des « fonds tsunami » a fait aussi l'objet, dès le second semestre 2005, d'échanges entre la Cour et les autres institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ainsi qu'avec la Cour des comptes européenne.

En définitive, 32 organismes ayant fait appel à la générosité publique ou ayant reçu des fonds ainsi obtenus⁹ ont été sélectionnés. Les sommes recueillies par eux - comprises entre 94 541 € et 115,8 M€ - avoisinent au total 330 M€ soit les neuf dixièmes des fonds collectés en France. Les contrôles, notifiés par le Premier Président en février 2006, se sont déroulés entre mars et juin 2006. 24 magistrats, rapporteurs et assistants les ont conduits et ont établi un rapport d'instruction sur les

5) Délégation interministérielle à l'aide de la France aux États affectés par la catastrophe du 26 décembre 2004 (décret du 18 janvier 2005).

6) Le Président de la 5^{ème} chambre de la Cour est intervenu lors du forum « Le tsunami, 6 mois après : quelle solidarité, quels enseignements ? », organisé le 15 juin 2005 par le Conseil d'orientation à l'action humanitaire d'urgence.

7) Le Comité de la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public, devenu en 2005 "comité de la charte du don en confiance", a été créé en novembre 1989 par des associations et fondations qui ont élaboré et signé une charte de déontologie. Il regroupe aujourd'hui 55 organismes ; 18 des 32 organismes dont la Cour a contrôlé le compte d'emploi « tsunami » en sont membres.

8) Voir l'observation sur les travaux de la Cour des comptes dans le domaine des appels à la générosité publique, au Rapport public annuel de février 2006 (p. 738).

9) La Cour a compétence non seulement pour contrôler les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national (art. L. 111-8 du code des juridictions financières reprenant les dispositions de la loi n° 91-772 du 7 août 1991), mais aussi pour conduire des vérifications auprès des organismes qui reçoivent de ceux qui ont procédé aux campagnes nationales des ressources collectées dans le cadre de celles-ci (alinéa ajouté à l'article L. 111-8 par la loi n° 96-559 du 24 juin 1996).

opérations décrites dans les comptes d'emploi 2005 de chaque organisme. Une méthodologie commune a été définie pour l'établissement d'un compte d'emploi combiné des ressources apportées par la générosité publique aux 32 organismes contrôlés¹⁰.

Des missions de terrain ont été effectuées, en Indonésie, au Sri Lanka et en Thaïlande, afin de poursuivre les vérifications tant auprès des antennes des organismes français contrôlés¹¹ que sur les sites où ils sont intervenus. Elles ont permis aussi de rencontrer, par l'intermédiaire des ambassades de France, les autorités nationales chargées de coordonner les opérations d'aide aux populations frappées par le tsunami. Grâce aux accords de coopération passés entre le Premier président de la Cour des comptes française et ses homologues indonésien, sri lankais et thaïlandais, ces missions ont été conduites conjointement par les magistrats et rapporteurs de la Cour et les auditeurs de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du pays concerné, qui ont fait bénéficier les premiers de leur connaissance de la langue, du terrain et des institutions ainsi que de leur expertise professionnelle.

Parallèlement, la Cour a examiné l'action des services du Premier ministre, du ministère des affaires étrangères, du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur à l'occasion de la catastrophe du tsunami ainsi que l'aide de la France aux pays touchés par le tsunami gérée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, étant précisé que la dépense publique non remboursable¹² a été de l'ordre de 337 M€ dont plus de 127 M€ de réductions d'impôts accordées aux donateurs, particuliers ou entreprises.

Comme le prévoit le code des juridictions financières, les observations de la Cour ont été arrêtées collégalement, après examen contradictoire de ses constatations provisoires avec les organismes vérifiés et les personnalités ou organismes tiers éventuellement concernés. Les présidents ou directeurs de six organismes ont été entendus, à leur demande, par la Cour en septembre et octobre 2006¹³.

Le présent rapport synthétise les constatations de la Cour.

10) Voir infra annexes 2 et 3.

11) Six en Indonésie, neuf au Sri Lanka, cinq en Thaïlande.

12) Une enveloppe de prêts à taux très concessionnels (inférieurs au taux de marché) de 300 M€ a été accordée, le taux de consommation n'est encore que du tiers.

13) Fondation de France, Croix-Rouge française, Secours islamique français, Action contre la faim, Solidarités – Aide humanitaire d'urgence, Médecins du monde.

Le premier chapitre examine le rassemblement exceptionnel de fonds, d'origine privée ou publique, pour venir en aide aux victimes du tsunami, l'intense mobilisation des pouvoirs publics et des différents acteurs privés et le niveau élevé des ressources qui en est résulté dans les organismes contrôlés.

Le deuxième chapitre présente et analyse les actions qui ont été conduites sur le terrain, en urgence et hors urgence, grâce à ces fonds et à cette mobilisation, et s'intéresse en particulier à la masse importante des ressources non utilisées enregistrées au 31 décembre 2005.

Le troisième chapitre met en lumière quelques pratiques structurantes de l'action en matière de coordination, de typologie des acteurs et de développement des contrôles.

Les recommandations de la Cour, celles qui s'adressent aux pouvoirs publics et celles qui sont destinées aux organismes, sont rassemblées dans le dernier chapitre.

Carte d'ensemble des pays touchés et des zones concernées,



Chapitre I

Un apport exceptionnel de moyens

I - L'élan sans précédent du public

Les images du tsunami, très vite relayées par les médias, ont provoqué un élan de générosité sans précédent de la part du public, mais aussi des entreprises et d'autres partenaires privés. Le message qui a dominé l'appel aux dons dans les jours qui ont suivi la catastrophe était avant tout axé sur l'urgence.

A - Les messages de campagne

1 - Un message insistant sur l'urgence

Les premières images retransmises par les médias mettaient l'accent sur l'immédiateté de la tâche à accomplir. Les associations, qui devaient intervenir dans les jours qui ont suivi la catastrophe et avaient donc besoin de fonds rapidement, savaient que les donateurs sont sensibles à la notion d'urgence humanitaire.

Les messages qui ont suivi la catastrophe ont donc quasiment tous reposé sur l'urgence. Ainsi, Action contre la faim (ACF) a distribué des affiches s'intitulant « Urgence Asie, maintenant c'est l'eau qui manque » ou « Urgence Sri Lanka ». La lettre qui accompagnait les bulletins de soutien de Médecins du Monde comprenait l'en tête « Urgence Raz de marée Asie ». Le message radio du Secours catholique précisait : « l'urgence est de secourir, nourrir, soigner et abriter les survivants ». Même les associations de développement ont, à l'occasion du tsunami, évolué vers l'urgence, car « il fallait être présent » ; elles ont publié des messages offrant les deux possibilités : don ponctuel et soutien dans la durée.

Bien que la vocation du Secours populaire soit « d'intervenir sur des programmes de longue durée en faveur du développement économique et social des populations les plus pauvres davantage que sur les opérations d'urgence », les différents appels aux dons étaient intitulés « urgence Asie du Sud Est ».

Il y a eu cependant des exceptions : des associations dont l'urgence n'est pas le métier sont restées, dès leur message de départ, fidèles à leur spécialité. Ainsi en a-t-il été du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) qui a précisé dans son premier communiqué de presse qu'il « n'intervient pas dans l'urgence immédiate mais entend soutenir les associations à court et moyen terme pour qu'elles puissent reconstruire leurs locaux ». La plupart des associations agissant dans le domaine de l'enfance, notamment par le biais du parrainage, ont insisté sur le fait que l'aide était une urgence, mais qu'elle s'inscrivait dans la durée.

Elles ont annoncé, dès leur message initial, la pluralité de leurs interventions. Le message général des outils de campagne de Aide et Action précisait ainsi : « Après la survie, le développement ! Se reconstruire après l'urgence ». Le publipostage du Centre français de protection de l'enfance (CFPE) soulignait que l'aide « servira dans un premier temps à couvrir les besoins immédiats de la population sur place, puis à reconstruire des écoles, des dispensaires, des orphelinats... ». Le Bureau international catholique de l'enfance (BICE) insistait : « Faites un don d'urgence... Soutenez le projet dans la durée. »

Dans les semaines qui ont suivi la catastrophe, les associations contrôlées par la Cour qui n'avaient pas annoncé ce double objectif mais avaient centré leur communication sur l'urgence, ont eu des attitudes diverses.

Alors qu'elles savaient que les fonds perçus dépassaient les besoins de l'urgence immédiate et qu'elles allaient se lancer dans des opérations de reconstruction à plus long terme, certaines d'entre elles n'ont pas modifié leur communication ni le sens de leur message.

Ce fut le cas de Médecins du Monde qui a conservé sur son site Internet la lettre de sa présidente axée sur l'urgence jusqu'au mois de mars 2005. Les donateurs ont été cependant régulièrement informés du contenu des projets par le journal trimestriel de l'association et le site Internet lui-même. Ce fut le cas également du Secours catholique, dont le message initial a été clairement orienté sur l'urgence, et qui a privilégié dès 2005 des projets échelonnés sur plusieurs années, en élargissant rapidement la notion de victime à celle de « victime indirecte », mais sans que le donateur en soit informé.

D'autres associations ont en revanche modifié leur message : ce fut le cas de quatre des 32 organismes contrôlés.

Solidarités - Aide humanitaire d'urgence a précisé dans son publipostage du 13 avril 2005 – qui a eu d'ailleurs peu de succès : « au Sri Lanka, il y a encore tellement à faire ! ». Dans le cas des Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte, les premiers communiqués de presse étaient clairement orientés sur l'urgence, mais très vite les besoins d'urgence ont été pris en charge par « Malteser international », nouvelle structure qui a piloté l'action internationale d'urgence de l'Ordre, et les messages ont évolué. La Croix-Rouge française et Electriciens sans frontières ont fait de même, cette dernière association précisant : « la reconstruction sera longue ».

On peut cependant noter que si la Croix-Rouge française, à compter de la mi-janvier, a commencé à évoquer les notions d'humanitaire durable et de « redémarrage de la vie économique et

sociale », et a ensuite informé le donateur de l'évolution de ses missions par son site Internet, ses communiqués de presse ou ses brochures, les deux tiers des dons des particuliers ont été adressés lors du pic médiatique du « tsunami ». Les responsables de l'institution considèrent d'ailleurs que son rôle dans la phase d'accueil des familles de victimes a été déterminant dans le flux des dons en lui assurant une grande visibilité dans les médias. Ces dons ont donc été collectés sur la base de l'urgence mais massivement affectés à des opérations de reconstruction. Compte tenu des dates, il est clair qu'une faible partie seulement des dons reçus par la Croix-Rouge française ont été suscités par les déclarations de son président en faveur de « l'humanitaire durable ».

2 - Un message parfois peu précis

Les organismes ont rarement précisé dans leurs messages initiaux quel serait leur terrain exact d'intervention géographique. Nombre d'entre eux font mention de l'Asie (« Séisme Asie ») ou de l'Asie du Sud. Si l'on considère l'importance des dons spontanés arrivés sans mention, ou avec seulement la mention « Asie », il semble bien que cette affectation aux zones touchées par le raz-de-marée corresponde à la volonté du donateur pendant la période concernée.

En ce qui concerne les projets, les précisions apportées par les organismes allaient rarement au-delà de ce qui découle classiquement de leur mission : construction d'un village pour SOS Villages d'enfants, réhabilitation d'un orphelinat pour le Centre français de protection de l'enfance (CFPE), nourriture, soins ou hébergements d'urgence pour la quasi-totalité des autres.

Une troisième source d'ambiguïté est l'appartenance de certaines associations contrôlées par la Cour à un réseau plus vaste, qui a servi de support de financement aux actions engagées pour les victimes du tsunami. Cette appartenance à un réseau n'a, en effet, que rarement été évoquée dans les messages aux donateurs.

Ainsi en a-t-il été par exemple des messages du Secours catholique qui ne mentionnaient pas l'appartenance au réseau Caritas ni les contraintes qu'elle impliquait, notamment pour le choix des projets et des partenaires mais aussi pour les coûts d'animation et de coordination du réseau. Les messages de SOS Villages d'enfants ont toujours porté sur l'action du réseau SOS-VE et non sur celle de l'association française qui co-finance (avec l'Allemagne et la Suède) des programmes mis en œuvre par les associations nationales du réseau. Sur les huit communiqués de presse du Comité français pour l'UNICEF, seul le dernier a mentionné explicitement UNICEF France.

Les appels aux dons de Care France ont bien été faits au profit de celui-ci, mais avec un en-tête au nom de Care, et sans distinguer son action de celle de Care International. Les messages des Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte parlaient, de même, de « l'Ordre de Malte » de façon générale. Dans les appels à dons du Secours islamique français, s'entremêlent les appellations de "Secours islamique" désignant dans l'esprit de leurs concepteurs l'organisation internationale "Islamic Relief Worldwide", basée en Grande-Bretagne et "Secours islamique France"¹⁴.

Dans ces différents cas, le donateur n'était pas en mesure de distinguer entre l'organisme auquel il pensait faire un don, celui qui recevait réellement les fonds, et celui enfin qui les utilisait.

3 - La question de l'arrêt de la collecte

Trois des 32 organismes contrôlés par la Cour ont officiellement demandé aux donateurs de cesser d'envoyer des dons, alors même que les appels à dons d'autres associations s'amplifiaient sur la période : il s'agit de Médecins sans frontières, de Handicap International et du Comité français pour l'UNICEF.

Le mouvement d'arrêt de la collecte a été initié par MSF le 3 janvier 2005. Habituellement, afin de limiter la collecte de dons affectés et de l'adapter aux budgets, le mouvement MSF applique un système de régulation international qui rapproche les prévisions budgétaires des centres opérationnels et les estimations de collecte en fonds affectés. Le 3 janvier 2005, la collecte internationale de fonds des 19 sections de MSF s'élevait déjà à 40 M€ (à titre de comparaison, cette somme correspond à l'intervention de l'ensemble des sections opérationnelles de MSF au Darfour en 2004). Le même jour, MSF France a donc décidé d'arrêter la collecte de fonds pour l'Asie, démarche partagée par l'ensemble du mouvement. En effet, les budgets établis à la suite des évaluations et de la définition des programmes s'élevaient pour l'ensemble des centres opérationnels à 25 M€, somme bien inférieure aux montants collectés. MSF France a pris deux mesures immédiates : l'arrêt des dons en ligne et la demande adressée aux médias de ne plus publier les coordonnées de la boîte postale dédiée. L'association a décidé aussi de réserver ses explications aux internautes et aux donateurs. C'est ultérieurement qu'elle s'est justifiée auprès du grand public. En dépit de ces messages de suspension de la collecte, les dons ont continué à affluer (encore 5 M€ pour MSF France), pour atteindre 110 M€ pour l'ensemble du mouvement.

14) Dont l'intitulé du site Internet dédié aux dons en ligne - www.secours-islamique.org/dons - entretient la confusion.

Le 19 janvier 2005, Handicap International a pris la même décision que MSF, en mettant en regard les évaluations des besoins et les montants collectés nettement supérieurs. Un souci d'apaisement, à une époque où les débats entre certains acteurs humanitaires étaient relativement vifs sur cette question, et aussi le désir de ne pas pénaliser les petits organismes qui avaient besoin de la collecte, ont conduit l'association à retenir une politique de communication discrète qui a consisté, dans un premier temps, à arrêter toute publication d'encarts dans les médias et à informer les internautes via le site de Handicap. Dans un deuxième temps, un courrier explicatif joint à l'envoi des reçus fiscaux a expliqué aux donateurs pour quelles raisons il avait été décidé de mettre fin à la collecte : « nous ne pensons pas non plus légitime d'immobiliser sur plusieurs années des sommes en surplus, tandis que d'autres populations ont besoin de nous ».

Enfin, le 26 janvier 2005, le Comité français pour l'UNICEF a publié un communiqué indiquant que « l'UNICEF devrait bientôt avoir couvert son appel d'urgence et probablement les besoins de reconstruction à plus long terme » : « l'UNICEF France appelle désormais le public à soutenir ses programmes de développement et toutes ces *urgences silencieuses* qui méritent l'attention de tous ». Le 24 janvier 2005, la directrice générale de l'UNICEF avait fait connaître la décision d'arrêter au plan mondial « toute nouvelle initiative » pour la collecte de fonds envers les victimes du tsunami.

Certains organismes ont regretté qu'il ne soit pas apparu plus clairement que la décision de MSF était avant tout liée au caractère « urgentiste » et spécialisé de l'association.

B - Les modes de collecte

Face au tsunami et à la médiatisation immédiate dont il a fait l'objet, les associations ont réagi de façon différente. Certaines se sont organisées tout de suite pour susciter l'appel aux dons. D'autres, devant l'afflux de dons spontanés, ont renoncé à faire des appels à dons traditionnels.

Ainsi Action contre la faim (ACF) qui avait commencé à sélectionner des donateurs potentiels pour le tsunami au sein de ses fichiers, a-t-elle abandonné l'idée d'un publipostage « afin de ne pas avoir un message trop en décalage avec le terrain »¹⁵ et décidé d'affecter tous les dons spontanés reçus jusqu'au 31 mars 2005 au tsunami. Le rapport moral 2005 souligne que des dons importants ont été recueillis

15) Comité de direction du 11 janvier 2005.

« sans les solliciter ni rien dépenser pour les obtenir ». La Croix-Rouge française n'a pas non plus adressé de publipostage spécifique ; elle avait déjà reçu 38 M€ fin décembre 2004, sans avoir fait d'autre appel aux dons que l'ouverture de la boîte postale 100 dès le 26 décembre.

En revanche, de nombreuses associations ont lancé des campagnes spécifiques, soit selon les modalités qu'elles avaient l'habitude d'utiliser, soit en expérimentant des outils de campagne nouveaux.

1 - Les moyens classiques

Sur les 32 organismes contrôlés par la Cour, 16 ont eu recours à des publipostages « tsunami » : Médecins du Monde en a adressé trois le 3 janvier 2005, à 900 000 donateurs ; la Chaîne de l'espoir a envoyé un publipostage « SOS enfants d'Asie » qui a rapporté 55 % des dons reçus ; le Secours Catholique a sollicité 137 000 personnes le 5 janvier 2005 et Handicap International 635 669 donateurs potentiels entre le 30 décembre et le 5 janvier 2005.

Ces publipostages ont en général reçu un accueil très favorable des donateurs. Celui de Handicap International a, par exemple, obtenu un taux de retour de 13,7 %, nettement supérieur au taux habituel qui est de l'ordre de 8,3 %. La cible visée varie selon les associations et selon le type de publipostages (de fidélisation ou de prospection). Ainsi certaines associations ont fait appel aux donateurs qui avaient fait un don dans les 18 derniers mois (la Chaîne de l'Espoir), dans les 24 derniers mois (Médecins du Monde), ou au cours des dix dernières années (Solidarités - Aide humanitaire d'Urgence).

La prospection téléphonique, autre outil « classique » de campagne, a été en revanche relativement peu utilisée pour le tsunami, puisque quatre associations seulement y ont eu recours. La mise en place d'un numéro indigo par le Collectif Asie - Enfants isolés a été un échec.

Grâce au relais des médias, les associations ont encouragé les dons « spontanés » en informant de l'ouverture de boîtes postales spécifiques (Médecins du Monde, Croix-Rouge française, Secours Catholique).

Enfin, l'affichage dans les lieux publics a été largement utilisé. Le Secours catholique a tiré à 60 000 exemplaires des affiches suscitant l'appel aux dons.

2 - Les nouvelles technologies : le rôle d'Internet

Le tsunami a marqué, pour nombre des associations contrôlées par la Cour, un tournant dans l'utilisation d'Internet comme moyen de prospection des donateurs.

Très rapidement, un grand nombre d'associations ont, en effet introduit une rubrique tsunami, permettant de faire des dons en ligne et aussi d'informer les internautes sur la catastrophe et sur les premières actions menées sur place.

ACF a édité une lettre d'information « Spécial Asie » en janvier 2005. La lettre signée de la présidente sur le site de Médecins du monde a déjà été évoquée. Le Comité français pour l'UNICEF a fait figurer sur son site une bannière et une page d'appel à don.

En juin 2006, de nombreux sites comprenaient encore une rubrique tsunami, dans laquelle les associations engagées dans des actions de reconstruction et de développement présentaient un bilan des projets réalisés et les projets en cours. C'était le cas par exemple de deux associations de taille aussi différente que la Croix-Rouge française et Solidarités - Aide humanitaire d'urgence.

Les associations contrôlées ont constaté dans leur ensemble un « effet tsunami » sur la fréquence de l'utilisation d'Internet. Sur le site de la Croix-Rouge française, le nombre de visites a été multiplié par quinze en janvier 2005 (133 000 visites par jour), par rapport à la moyenne mensuelle de 2004. Le trafic s'est ensuite stabilisé à un niveau deux fois supérieur à la moyenne de l'année précédente. De la même façon, alors que la moyenne mensuelle de personnes fréquentant le site du Secours catholique oscillait entre 10 000 et 30 000 fin 2004, le nombre des visiteurs est passé à 173 776 en janvier 2005, dont 95 578 du 1^{er} janvier au 9 janvier 2005, pour se stabiliser ensuite autour de 40 000 ; 20 000 nouveaux donateurs internautes ont ainsi été comptabilisés sur l'année 2005.

De plus, des associations ont fait figurer des bandeaux avec des appels aux dons sur d'autres sites que le leur : c'est ainsi que Aide médicale internationale (AMI) a vu une bannière circuler à sa demande sur Google France et Yahoo France dans les jours qui ont suivi la catastrophe. 1500 webmasters ont utilisé les bannières d'appel à dons de la Croix-Rouge française.

En revanche, le publipostage électronique est une pratique de campagne encore assez peu développée et le tsunami a peu fait évoluer les choses dans ce domaine : 7 organismes seulement sur les 32 contrôlés par la Cour font état de l'utilisation de ce mode de prospection, toujours dans de faibles proportions et avec un faible taux de retour.

On peut cependant noter la mise en place d'une pratique originale : le publipostage électronique collectif (« bus e-mailing ») qui a concerné six associations¹⁶, dont quatre ont été contrôlées par la Cour. 300 000 donateurs potentiels ont été ainsi contactés par un message unique des six associations, offrant un lien avec le site de chacune, le 19 janvier 2005 et le 1^{er} février 2005.

3 - Des initiatives originales

Après le tsunami se sont multipliées des initiatives de collecte originales, qui sont restées ponctuelles, mais qui ont eu un fort impact médiatique dans le contexte émotionnel de la période.

a) Les initiatives des organismes caritatifs

Plusieurs associations ont fait appel à des artistes, afin de relayer l'appel au don. Un message télévisé avec le comédien Pierre Mondy a ainsi été enregistré pour le Comité français pour l'UNICEF et un spot radio l'a été avec la comédienne Aure Atika pour l'association Aide médicale internationale (AMI).

Ensuite, des événements ont été organisés par certaines associations : la Croix-Rouge française a ouvert des stands dans des centres commerciaux, des mairies ou des entreprises ; l'association Aide et Action a distribué 50 000 dépliant d'aide au parrainage dans les TGV.

La presse enfantine a été sollicitée aussi : le BICE a fait paraître un encart dans un numéro de Pomme d'Api ; les éditions Milan ont consacré le premier numéro de l'année 2005 du journal Toboggan aux victimes du tsunami, et reversé la recette (72 000 €) à Solidarité Laïque. Le journal Marie-Claire a sollicité de même ses lectrices pour le Collectif Asie - Enfants isolés.

On peut enfin noter que certaines associations ont sollicité aussi leurs propres salariés, comme SOS Villages d'enfants.

16) Enfants réfugiés du Monde, Ordre de Malte, Chaîne de l'Espoir, Plan, SOS Villages d'enfants et Centre français de protection de l'enfance.

b) Les initiatives des artistes

Le monde artistique s'est également mobilisé directement pour financer les associations.

Une vente aux enchères d'œuvres de 80 artistes a été organisée à l'Arche de la Défense au profit de l'AMI. Le chanteur Patrick Bruel a enregistré un album, dont le produit de la vente et des droits de diffusion a été intégralement reversé au Collectif Asie - Enfants isolés, qui a ainsi perçu 1 M€ en 2005. Care France a de même organisé une soirée au Zénith de Lille, avec la Voix du Nord et la FNAC, dont la moitié des recettes lui a été reversée ; en revanche, un disque enregistré pour Care par plusieurs chanteurs, « La terre est en colère », a été un échec commercial.

c) Les initiatives des entreprises

Les entreprises ont pris le plus souvent contact directement avec les associations au terme d'initiatives ponctuelles et locales et à la demande de leurs salariés. Le Secours catholique, interrogé par des entreprises sur les modalités selon lesquelles elles pouvaient associer leurs salariés au mouvement de solidarité, a transmis des affichettes et des tracts « Séisme Asie du Sud », mentionnant ses adresses Internet et postale. L'information envers les salariés des entreprises donatrices a ensuite été réalisée par différents canaux : lettres de remerciement, organisation de manifestations conviviales au sein des entreprises (Bouygues Télécom, France Télécom et Orange), organisation au siège du Secours catholique d'une rencontre « 100 jours après » pour les entreprises ayant donné plus de 1 500 €

Les dons de salariés peuvent dépendre de l'objet de l'association, de celui de l'entreprise et de leurs activités respectives : Electriciens sans frontières, par exemple, a reçu 212 000 € de la part des salariés d'EDF.

Des entreprises ont aussi sollicité directement leurs clients. C'est ainsi que des banques, comme le Crédit Mutuel pour le Collectif Asie - Enfants isolés et le Crédit Lyonnais pour le CFPE, ont lancé un appel à dons auprès de leur clientèle. Dans le premier cas, 8 000 personnes ont donné plus de 160 000 €. Dans le second cas, un partenariat de six ans, au profit de l'enfance, prend la forme d'un cumul de « points avantage » qui permettent, lorsqu'ils sont liquidés, de faire un don ; 43 000 € ont ainsi été collectés pour les victimes du tsunami.

On peut également citer les campagnes spécifiques dites de « produits partage¹⁷ » menées par La Redoute, qui versait 10 € à Aide et Action lorsque les clients achetaient un ours en peluche, ou par les supermarchés Leclerc, qui ont annoncé pour chaque passage en caisse le samedi 15 janvier 2005 le versement de 1 € à La Voix de l'enfant. Des chaînes de restauration ont reversé 1 € sur chaque coupe de champagne vendue, ou 1 € par repas enfant consommé.

4 - La mobilisation des médias

Toutes les associations contrôlées soulignent le rôle des médias pour sensibiliser le grand public à la cause des victimes de la catastrophe asiatique. Cette mobilisation des médias a pu être spontanée, elle a aussi été sollicitée.

a) L'aide spontanée des médias

Les médias ont diffusé par exemple les coordonnées des associations les plus connues du grand public, parfois sans avoir sollicité leur accord. Ce fut le cas pour ACF, qui a dû bâtir en réaction sa propre politique de communication, plus fidèle à ses principes d'intervention, avant de décider que tous les dons spontanés arrivés dans les semaines qui ont suivi le tsunami seraient affectés à cette cause, même s'il n'en était pas fait explicitement mention.

De la même façon, le journal Le Monde a publié le 12 janvier 2005 une page entière « Solidarité Asie »¹⁸, avec les coordonnées d'une vingtaine d'associations. La Croix a fait de même dans ses éditions des 5 et 14 janvier 2005 : au bas de la page traitant de la catastrophe asiatique figurait un encart « où donner », avec les coordonnées de treize associations. Ce sont encore la presse et la radio qui ont appelé aux dons par SMS (voir infra), au travers d'une campagne qui visait avant tout un public jeune.

17) Une aide est versée en échange de l'achat d'un produit ou d'un service.

18) « Le Monde s'associe à l'effort collectif mené par les associations et publie une liste pratique de leurs coordonnées pour envoyer vos dons par courrier, téléphone, Internet ou pour certaines par SMS. »

b) Les appels aux médias

Les médias ont été sollicités pour la diffusion des coordonnées des associations, de communiqués de presse (la plupart des associations contrôlées par la Cour ont déclaré avoir fait plusieurs communiqués de presse), d'annonces réalisées spécifiquement (l'annonce réalisée par le Secours Catholique a ainsi fait l'objet de 38 parutions et de 9 millions de passages), de messages radiodiffusés ou télévisés (interviews des présidents d'association, comme dans le cas de l'AMI par RMC et Europe 1, messages préenregistrés comme dans le cas du Secours catholique).

La presse régionale a été souvent sollicitée. Handicap International a ainsi lancé l'opération « 1000 parrains et marraines solidaires pour le Sri Lanka » avec le quotidien régional Le Progrès. L'association Pompiers sans frontières, dont le siège se trouve à Marseille, a diffusé quatre communiqués de presse auprès de la presse provençale et des médias nationaux. France 3 Midi Pyrénées a fait un reportage sur une infirmière de l'AMI au Sri Lanka.

Le concours des médias a été souvent gracieux, soit parce que les associations le sollicitaient elles-mêmes, soit parce que des agences spécialisées dans la négociation d'espaces gratuits jouaient un rôle d'intermédiaire, comme ce fut le cas par exemple pour le Secours catholique. Neuf organismes sur les 32 contrôlés par la Cour ont déclaré avoir bénéficié d'un recours gratuit aux médias (encarts dans la presse, bandeau au journal télévisé, messages radio).

Dans le domaine audiovisuel, les coordonnées de l'AMI ont été affichées en boucle, sous forme de bandeau, au journal de treize heures de France 2 trois jours durant, du 30 décembre 2004 au 1^{er} janvier 2005. Le spot sur le parrainage d'Aide et Action a été diffusé gratuitement sur Canal Plus. 245 spots de Care France ont été diffusés gratuitement sur le câble et six sur TF1.

Dans le domaine de la presse écrite, la Croix-Rouge française fait état de 41 annonces presse gratuites. Le Comité français pour l'UNICEF recense 64 annonces gratuites dans la presse nationale. Quatre quotidiens et quatre magazines ont diffusé gratuitement des appels aux dons pour l'AMI. Le journal La Croix a également lancé une campagne d'appel à dons, tout au long du dernier trimestre 2005, sur le thème « La Croix se mobilise pour l'Asie dans la durée ». Le quotidien proposait à ses lecteurs de soutenir deux projets de reconstruction de villages, l'un du CCFD et l'autre du Secours Catholique.

Les médias ont donc joué un rôle majeur dans la campagne d'appel à dons pour le tsunami. On peut noter parfois une certaine confusion dans les messages relayés : ainsi en a-t-il été de l'appel de Sœur Emmanuelle pour 50 000 enfants sans parents, qui a conduit d'ailleurs à la création du Collectif Asie - Enfants isolés. Ce chiffre de 50 000 était, en effet, largement surestimé ; les associations travaillant dans le domaine de l'enfance n'ont pas noté, dans les régions sinistrées, de brusque augmentation du nombre d'orphelins réellement isolés¹⁹.

C - Les moyens de paiement

Les moyens de paiement sont restés classiques, malgré la montée des dons en ligne et des dons par SMS.

1 - Un paiement par chèque encore dominant

Le tsunami n'a pas été une exception : la grande majorité des dons des particuliers a été versée sous forme de chèques, qu'il se soit agi de réponses à des publipostages ou de dons spontanés. Ainsi 91 % des dons au Secours catholique ont-ils été réalisés sous forme de chèques. Pour la Chaîne de l'espoir, les dons Internet ne représentent que 0,33 % des dons reçus, le solde étant essentiellement constitué de chèques.

Ce moyen de paiement avait reculé fin 2004, devant un « effet tsunami » sur les dons en ligne, mais il a retrouvé sa place en 2005. Ainsi, pour l'association Médecins du Monde les chèques n'ont représenté que 50 % des moyens de paiement pour le tsunami en 2004 mais ils représentent à nouveau 98 % en 2005 pour cette même catastrophe ; 75 % des dons spontanés ont été versés sous forme de chèques.

2 - Un « boom Internet » ?

Fin 2004, Internet a été massivement utilisé par les donateurs pour effectuer un don.

Pour la Croix-Rouge française, un quart des dons pour le tsunami s'est ainsi fait par Internet, contre 1 % en 2003. Les dons en ligne sont passés de quelques centaines par mois en moyenne et 8 000 par mois en période d'urgence à 80 000 la dernière semaine de décembre 2004. Pour MSF, c'est le tiers des dons tsunami qui s'est fait sous forme de dons en ligne, contre 1 % en 2003.

19) Le conseil de direction du Collectif Asie - Enfants isolés constatait, dès le 25 janvier 2005, qu'il allait devoir retenir une notion large du concept d'enfant isolé, car il y avait « très peu » d'orphelins.

Les conséquences à long terme sont plus difficiles à mesurer. Dans la plupart des cas, la fréquentation des sites a indéniablement augmenté, et ce de façon durable, comme cela a déjà été indiqué. L'impact en matière de mode de paiement est moins assuré.

Ainsi, l'association Solidarités - Aide humanitaire d'urgence mesure un « effet tsunami » sur les dons en ligne en 2004, puisqu'ils représentent 34 % des dons tsunami, au lieu de moins de 5 % habituellement, mais cet effet s'atténue nettement en 2005, puisque les chèques représentent plus de 90 % des montants donnés pour le tsunami et 81 % des dons totaux, proportion voisine de celle de l'année précédente. Au total, sur 12 000 dons, 626 auront été enregistrés en ligne pour la catastrophe en Asie.

ACF, pour qui les dons en ligne ont représenté 26 % des dons particuliers du 26 décembre 2004 au 31 décembre 2005, a vu cette part retomber à 2 % en 2006.

3 - Les dons par SMS

Après le tsunami, les trois opérateurs (Bouygues, Orange et SFR) se sont associés pour faire parvenir des dons à certaines organisations caritatives (Croix-Rouge française, Secours populaire, Secours Catholique). Radio France multimédia a ainsi lancé l'opération « un SMS pour l'Asie ». Le principe était le suivant : durant le mois de janvier, les abonnés envoyaient un SMS vierge à un numéro facilement identifiable correspondant à l'association choisie (et indépendamment de leur opérateur), lequel leur était facturé 1€ plus le coût du SMS. Les opérateurs reversaient le montant total à l'association en question (Orange a ajouté un euro à chaque SMS reçu pour la période du 2 au 10 janvier). L'État n'a pas perçu de TVA sur ces opérations.

Le Secours Catholique a, par cette voie, collecté plus de 1 M€ et la Croix-Rouge française plus de 2 M€.

Le relais médiatique de la campagne a été assuré gratuitement et les opérateurs ont eux-mêmes diffusé un communiqué sur leur site et adressé des messages à leurs abonnés. Cette campagne a permis en particulier de toucher un public jeune.

Pour organiser cette collecte, les opérateurs se sont appuyés sur les accords qu'ils ont passés dans le cadre de l'association SMS+, qui sert d'interface entre les opérateurs et les nombreux éditeurs de contenus commerciaux. Ses membres sont les trois opérateurs ainsi que plusieurs associations et groupements professionnels qui ont voix consultative.

Cette action est toutefois en contradiction avec les avis rendus par le Conseil supérieur de la télématique (CST).

La mission du CST est de veiller au respect par les opérateurs d'un certain nombre de pratiques déontologiques. Elle a été étendue au dispositif SMS+ (c'est-à-dire les services par SMS) par décret du 20 février 2002. En cas de litige, c'est le Comité de la télématique anonyme (CTA), qui fait partie du CST, qui se prononce. La charte déontologique de l'association SMS+ a ainsi été élaborée sous le contrôle du CST qui a rendu deux avis à ce sujet (29 avril 2004 et 9 juillet 2004).

Or la charte stipule explicitement que « les services SMS+ utilisés dans le but de faire appel à la générosité du public ne doivent en aucun cas user de la fonction de reversement fournie par l'opérateur à l'éditeur de service comme moyen intrinsèque de paiement de don ». S'il peut donc s'agir d'un moyen indirect (par exemple une promesse de don transmise par SMS), la charte proscrit sans ambiguïté les SMS surtaxés comme ils ont été utilisés dans la campagne pour les victimes du tsunami.

Sans être illégal, puisque le CST ne fait que rendre des avis, le comportement des opérateurs a donc été en contradiction avec la Charte SMS+.

D - Le montant des dons

Les financements collectés pour les victimes du tsunami se caractérisent par leur ampleur sur une courte durée. Le tableau suivant détaille les montants par type de donateurs privés.

Ressources issues de la générosité publique (en M€) (pour les 32 organismes contrôlés par la Cour)

Type de donateur	Montant
Particuliers	214,3
Entreprises	63,5
Autres personnes privées	10,8
Total	288,6

1 - Les dons des particuliers

Les dons des particuliers pour cette catastrophe ont représenté 214,3 M€ soit 66,4 % des ressources totales « tsunami » enregistrées par les 32 organismes contrôlés (voir infra III). La mobilisation du public a donc été intense, la majorité des dons ayant été, dans la plupart des organismes, collectés en trois semaines, du 26 décembre 2004 au 15 janvier 2005.

a) L'importance des dons spontanés

Il est important de souligner la place significative des dons spontanés dans le financement de la catastrophe. Ainsi représentent-ils plus de 50 % des dons reçus pour Médecins du monde, plus de 43 % pour le Secours Catholique et l'intégralité pour Médecins sans frontières ou la Croix-Rouge française, qui n'ont pas fait d'appel à dons.

Les dons spontanés pouvaient revêtir deux formes : soit ils mentionnaient le tsunami, par une lettre ou un courriel qui accompagnait le don ou par une mention au dos du chèque, soit ils ne comportaient pas une telle mention. Dans le premier cas, tous les organismes ont affecté les dons ainsi reçus au tsunami.

Dans le second cas, les situations diffèrent, étant rappelé que la procédure ordinaire est en général de ne pas affecter à une cause précise les dons spontanés ne mentionnant pas une cause précise.

La Croix-Rouge française a ainsi estimé que les dons arrivés dans les jours suivant la catastrophe mais sans mentionner celle-ci ne pouvaient lui être affectés, car ils pouvaient tout aussi bien se rattacher aux dernières campagnes menées par l'association (sur les femmes battues en particulier) ou à la participation très visible de la Croix-Rouge française à l'accueil des Français rapatriés de Côte-d'Ivoire en novembre 2004. On peut cependant noter que les dons non affectés en janvier 2005 ont représenté un montant quatre fois supérieur aux collectes de janvier 2002 et 2003, soit 900 000 € et que les dons non affectés des années 2004 et 2005 ont été supérieurs de 2 M€ à ceux de l'année 2003. De même, Médecins du Monde n'a affecté que les dons reçus par la poste avec mention et a cessé d'affecter les dons en ligne le 4 janvier 2005, en même temps que disparaissait la case spécifique à cocher sur l'Asie, même si la lettre de la Présidente appelant aux dons est restée sur le site Internet jusqu'en mars 2005.

Certaines associations ont cependant, étant donné le caractère exceptionnel de la catastrophe et de la mobilisation qui a suivi, fait une exception à leurs règles ordinaires et décidé d'affecter au tsunami les dons reçus sans mention, pendant une période déterminée. Ainsi Solidarités - Aide humanitaire d'urgence a affecté au tsunami les dons reçus jusqu'au 31 janvier 2005, le Secours islamique ceux reçus jusqu'au 10 janvier 2005, le BICE jusqu'à fin février, Secouristes sans frontières jusqu'au 30 mars 2005 et Télécoms sans frontières jusqu'au 13 mai 2005. Le Comité français pour l'UNICEF a affecté au tsunami les dons en ligne reçus jusqu'au 27 janvier 2005.

b) Les nouveaux donateurs

La plupart des associations ont noté un « effet tsunami » sur le nombre de nouveaux donateurs en 2005, mais ne savent pas encore s'il sera durable.

Ainsi ACF a enregistré 65 600 nouveaux donateurs pour le tsunami (sur 73 684 donateurs pour cette cause), soit un tiers des nouveaux donateurs de l'année. Six mois plus tard, un nouvel appel au don leur a été adressé, et 20 % d'entre eux ont répondu favorablement. Ce taux de fidélisation est supérieur à celui qui avait été constaté pour le Rwanda (10 %).

Pour le Secours catholique, 138 500 des 298 000 donateurs pour le tsunami sont des nouveaux donateurs, et 10 % d'entre eux ont fait un nouveau don au cours de l'année. Pour Médecins sans frontières, 76 % des donateurs tsunami sont des nouveaux donateurs. Et ils sont huit sur dix pour le Comité français pour l'UNICEF, soit un million de nouveaux donateurs.

c) Une ampleur inhabituelle

Pour nombre des organismes contrôlés par la Cour, le tsunami a été à l'origine d'une collecte d'une ampleur exceptionnelle ; il a eu principalement un « effet volume ».

- Ainsi, la Chaîne de l'espoir a vu passer le nombre de dons de 72 295 en 2002 à 108 397 en 2005 ; le don moyen annuel, qui est de 37 € en 2005, a été de 62 € pour le tsunami. Pour l'association Partage, le montant moyen du don de décembre 2004 à février 2005 est de 127 € contre 48 € en 2004 et 54 € en 2005. Médecins sans frontières note une augmentation massive de la collecte, qui passe de 31,6 M€ en 2003 à 47,3 M€ en 2005. Pour Handicap International, elle passe de 23 M€ à 32 M€

- Sur 39 M€ de dons collectés en janvier 2005 par le Comité français pour l'UNICEF, 31 M€ étaient destinés au tsunami. Et les montants collectés pour le tsunami, 57 M€ équivalent à la collecte d'une année entière, et sont sept à dix fois supérieurs à ceux collectés pour d'autres causes (Bam en Iran par exemple). Alors que la collecte de l'AMI avait baissé de 48 % entre 2001 et 2004, elle augmente de 176 % entre 2004 et 2005 et le montant annuel du don double (123 € en 2005). Secouristes sans frontières a reçu pour le tsunami l'équivalent de une fois et demie son budget annuel.
- Quant à la Fondation de France, elle a réuni 20 M€ dont 18,8 M€ provenant de la générosité du public, soit près de cinq fois le montant de ses plus importantes collectes en matière de solidarité internationale (4,3 M€ en 1998 pour le cyclone Mitch, 4,9 M€ en 2003 pour le séisme en Algérie).

Pour certains organismes, l'impact a été notable sur la structure de leurs financements.

- Des associations qui ne faisaient pas, ou faisaient très peu, appel à la générosité publique, ont bénéficié de l'effet « tsunami » : Architectes de l'urgence a reçu, pour la première fois, une centaine de dons de personnes physiques et Electriciens sans frontières plus de 3 500 dons, alors que cette association n'en recueillait aucun auparavant. Le nombre de donateurs de Pompiers sans frontières est passé de 40 en 2003 à 13 800 en 2005.
- D'autres ont vu évoluer l'origine de leurs financements : la part de la générosité publique dans les ressources « tsunami » d'ACF a été dominante (10 M€ sur 14 M€), ce qui contraste avec la position habituellement majoritaire des bailleurs institutionnels (65 %).
- Quand il s'agit d'associations de parrainage d'enfants, l'augmentation du nombre de parrains a évidemment un effet à long terme : la Chaîne de l'espoir a vu le parrainage augmenter de 23 % entre 2004 et 2005, contre 6 % de 2003 à 2004, et de 10 % en Thaïlande entre décembre 2004 et février 2005. Pour l'association Partage, 84,5% des dons ont été des parrainages ; 115 nouveaux parrains ont été identifiés pour l'Inde et 98 pour la Thaïlande.

Dans tous les cas se pose la question de la pérennité des conséquences de cette collecte inhabituelle. Si certaines associations se réjouissent du taux de fidélisation de leurs nouveaux donateurs, ou du

taux de fréquentation de leur site Internet, la plupart s'accordent pour constater que la collecte « tsunami » n'a pas eu d'effet d'entraînement.

Partage précise que, si les dons tsunami ont représenté 31 % du nombre des dons 2005, ils ne représentent que 4,3 % du montant global de ses ressources. Solidarités - Aide humanitaire d'urgence indique que le niveau de la collecte auprès des particuliers semble en baisse sur les trois premiers mois de 2006 (à peine 472 000 € soit bien moins d'un quart des collectes 2002 ou 2003) et que moins de 5 000 dons ont été recensés pour le séisme au Pakistan fin 2005, contre 12 000 dons reçus pour le tsunami.

Les fonds collectés par le Comité français pour l'UNICEF pour le séisme au Pakistan s'élèvent à 4,4 M€, contre 57 M€ pour le tsunami. De la même façon le Secours catholique, après avoir collecté plus de 28 M€ auprès des particuliers pour le tsunami, a collecté un peu plus de 2 M€ pour le séisme au Pakistan, même si le don moyen fait à cette occasion était supérieur à celui réalisé pour le tsunami (132 € contre 95 €).

L'AMI, qui a vu sa collecte s'accroître considérablement en 2005, estime que le tsunami a réduit d'un tiers les montants collectés par ailleurs. Il y aurait donc eu dans certains cas un véritable effet de substitution.

2 - La mobilisation des entreprises

L'engagement des entreprises ne s'est pas arrêté à la sollicitation de leurs clients en faveur du tsunami ; il a représenté un total de 63,5 M€ au bénéfice des organismes contrôlés par la Cour, soit 19,7 % de leurs financements totaux ; l'apport des entreprises arrive juste après les financements des particuliers.

La Croix-Rouge française, à elle seule, a reçu 26 M€ des entreprises. Le tsunami a marqué, pour de nombreux organismes contrôlés par la Cour, un véritable tournant dans la collaboration qu'ils entretiennent avec les entreprises.

Il est important tout d'abord de souligner les liens qui existent entre les entreprises et certaines associations : Electriciens sans frontières a ainsi reçu 230 000 € d'EDF ; de même, SFR a fait un don de 50 000 € à Télécoms sans frontières et signé un accord de mécénat avec elle.

Même lorsque ces liens spécifiques n'existent pas, les entreprises ont été des donateurs généreux pour certaines associations. Ainsi, avant 2003, le financement des entreprises auprès de l'association Solidarités - Aide humanitaire d'urgence était quasiment nul. En 2005, il est proche de 1 M€ et s'il ne représente que 3 % du total des ressources, il constitue 15 % des ressources « tsunami ». La Fondation Schneider Electric,

Michelin et Sanofi-Aventis ont en particulier investi dans la reconstruction d'écoles en Indonésie, pour des projets d'un montant total de plus d'1,2 M€ À Médecins du Monde, le financement des entreprises, qui dépasse 2 M€ en 2005, représente 18 % des ressources « tsunami » issues de la collecte et 6,9 % des ressources totales issues de la collecte (contre moins de 1 % en 2003 et 2,2 % en 2004).

L'association Médecins sans frontières est, en revanche, habituée à travailler avec les entreprises en cas d'urgence médiatisée. Pour le tsunami, elle a ainsi envoyé un publipostage par télécopie à 100 000 entreprises non donatrices ; elle a recueilli 1,13 M€ par ce moyen, pour un total de dons d'entreprises de 2,5 M€, le solde résultant de dons spontanés.

Dans la plupart des cas, le financement des projets a été marqué par la conclusion d'une convention entre l'entreprise et l'association, et par la remise d'un rapport final à l'issue du projet.

On peut enfin noter la place prise dans certains cas par les contributions *en nature* des entreprises. La Croix-Rouge française a pu ainsi utiliser, pour deux déplacements dans les pays touchés de son président accompagné de collaborateurs, des vacances d'avion d'une valeur de 0,5 M€, mises à sa disposition par une entreprise d'aviation. Pompiers sans frontières a également bénéficié de billets d'avion à prix réduits pour 40 000 € de la part d'une compagnie aérienne.

L'association la Chaîne de l'espoir a essayé de valoriser ces contributions en nature. Ainsi, la Générale de Santé a offert gracieusement la prestation « acquisition du matériel »²⁰ : sélection des fournisseurs et négociation aux meilleurs coûts des équipements médicaux, suivi du respect des délais de livraison des matériels ; l'association évalue cette aide à plus de 120 000 €. De la même façon, Gaz de France a accepté la mise à disposition gratuite d'un de ses salariés, également administrateur de la Chaîne de l'Espoir, dont un mois à temps plein équivaut à une aide de 7 500 €.

Enfin, l'AMI mentionne un don de six cantines de matériel d'intervention médicale et pédiatrique d'urgence réalisé par l'association Tulipe (urgence et solidarité internationale des entreprises du médicament) pour le Sri Lanka, d'une valeur estimée à 8 230 €.

20) C'est-à-dire l'organisation de l'achat.

3 - Les autres dons privés

Au sein même de l'ensemble contrôlé par la Cour, cinq organismes ont financé en 2005 les projets d'autres associations : la Fondation de France pour un montant de 3,34 M€ versé à dix associations²¹, la Croix-Rouge française, pour un montant de 0,75 M€ versé au CFPE et à Solidarités, le Collectif Asie - Enfants isolés pour 0,27 M€ versés au CFPE, à la Chaîne de l'espoir, et à Un Enfant par la main, la Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France pour 1 M€ versé à la Chaîne de l'espoir et le Secours Populaire pour 10 000 € versés à Pompiers sans frontières. Au total, 5,4 M€ ont ainsi été redistribués en 2005.

Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive, puisqu'elle ne concerne que les organismes contrôlés par la Cour. Architectes de l'urgence a vu un de ses projets financé partiellement par la Fondation Abbé Pierre à hauteur de 140 000 €

La plupart des associations financées estiment qu'un nouveau partenariat est né, notamment avec la Fondation de France et la Croix-Rouge française, et qu'il pourra être renouvelé.

C'est dans le domaine de la reconstruction que les financements associatifs ont été les plus répandus. La Chaîne de l'espoir a reçu 1 M€ de la Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France pour équiper des hôpitaux en Inde, en Indonésie et au Sri Lanka, ainsi que 100 000 € du Collectif Asie Enfants isolés pour construire des maisons et réhabiliter des écoles. L'aide reçue par Pompiers sans frontières, de la Fondation de France et du Secours populaire, concerne en revanche l'aide d'urgence en Indonésie.

On peut noter le rôle des « sections étrangères » de certaines associations, lorsque celles-ci font partie d'un mouvement international : MSF a reçu 2,8 M€ par ce canal et Handicap International, 1,2 M€

D'autres dons privés peuvent être signalés. Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et le mouvement sportif ont mobilisé les sportifs de haut niveau afin de collecter des fonds pour les associations chargées de piloter des opérations d'aide. Cet appel à dons des sportifs aurait rapporté 1,3 M€. Le Comité national olympique a financé pour 40 000 € un projet du CCFD de réhabilitation de communautés villageoises au Sri Lanka.

21) La Fondation de France a subventionné au total une quarantaine d'associations.

On peut également mentionner les 713 395 € collectés dans les établissements scolaires, soit au moyen de collectes organisées spontanément par les élèves et les enseignants, soit par des associations scolaires, membres de Solidarité laïque (Ligue de l'enseignement scolaire ou Pupilles de l'enseignement public par exemple). Ce montant représente 59 % des dons collectés par Solidarité laïque.

Au total, ces autres dons privés se sont élevés à plus de 10 M€

II - La mobilisation rapide des pouvoirs publics

A - Le contexte : l'offre financière internationale

1 - Les organisations internationales mondiales

a) Les principaux intervenants

Des moyens civils et militaires, sans précédent pour une intervention humanitaire, ont été mobilisés : 43 pays sont intervenus et une vingtaine de nations ont dépêché 40 000 militaires, 127 navires, 137 avions et 161 hélicoptères. Ces interventions n'ont toutefois pas fait l'objet d'une coordination formelle au niveau international.

La mission de coordination avec les armées étrangères aux pays touchés et les très nombreuses ONG présentes est dévolue au Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA/BCAH), qui a pour mission d'assurer la liaison entre les différents intervenants des Nations Unies, de veiller à la cohérence des actions (notamment la transition entre l'urgence, la réhabilitation et le développement), de centraliser les besoins financiers des agences humanitaires et de lancer certains appels auprès des donateurs. Le rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le secrétariat général de l'ONU donne des indications précises sur la façon dont le BCAH a fait face à la catastrophe du tsunami.

Le Programme alimentaire mondial (PAM) a joué un rôle particulièrement important grâce à des contributions élevées. Il a reçu 254 M\$, dont 188 M\$ (74 %) avaient été dépensés au 31 décembre 2005 et il a fourni 260 000 tonnes de nourriture aux régions affectées.

Au Sri Lanka, le 7 janvier, le PAM avait déjà fourni 500 000 tonnes de nourritures soit une quantité suffisante pour nourrir 750 000 personnes. Les secours ont requis une des opérations logistiques les plus complexes de toute son histoire. Fin mai 2005, il avait apporté une aide alimentaire à 2,24 millions de personnes dans toute la région.

Le PAM gère aujourd'hui des programmes de reconstruction en « zone tsunami ». L'assistance du PAM aux zones affectées de la Thaïlande et du Myanmar a pris fin, mais elle se poursuivra dans les zones frappées par le tsunami en Indonésie et au Sri Lanka en 2006 et en 2007.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a assuré la coordination des interventions des services de santé nationaux. Son appui a profité à quatre millions de personnes dans la région, dont deux millions de personnes déplacées et 100 000 blessés.

Présent depuis des années dans les pays touchés par le tsunami, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) indique qu'il a pu atteindre trois millions et demi de femmes et d'enfants en 2005. Le Comité français pour l'UNICEF se situe au 3^{ème} rang du volume collecté par les comités nationaux, après l'Allemagne et les Etats-Unis, avec 10,5 % du total reçu par l'UNICEF²².

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR), l'Office des migrations internationales (OMI), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (OAA), le fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et le programme Habitat ont également fourni des contributions significatives.

b) La contribution française

À l'appel du secrétaire général de l'ONU relatif à l'aide pour les pays touchés par le tsunami, la France a fourni 17,512 M\$ au budget des Nations Unies (soit 1,4 % du total)²³.

En ajoutant les versements au CICR, on obtient un total de 17,6 M€ détaillé dans le tableau ci-dessous :

22) Voir le rapport financier et les états financiers vérifiés du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, A/61/5 volume 1 sur le site <http://documents.un.org>.

23) Le Japon, la Norvège et l'Allemagne ont versé des sommes particulièrement élevées : 228,543 M\$ pour le Japon, 73,548 M\$ pour la Norvège (5,9 %) et 69,9 M\$ pour l'Allemagne (5,6 %).

Aides versées par la France aux organisations internationales²⁴

Objet	Montant (en M€)
Programme alimentaire mondial	4,1
UNICEF	4
Organisation mondiale de la santé	4
BCAH	0,5
Total Nations Unies	12,6
Comité international de la Croix-Rouge	5
Total	17,6

(Source ministère des affaires étrangères)

2 - La contribution de l'Union européenne et de ses membres

a) Le volet budgétaire

L'Union européenne a octroyé 3 M€ le jour même de la catastrophe puis 20 M€ dans les cinq jours.

Après cette première réaction, un montant total de 473 M€ a été annoncé :

- 23 M€ ont été engagés en urgence sur les lignes « aide humanitaire » ;
- la réserve pour aide d'urgence a été mobilisée à hauteur de 100 M€ le 18 janvier 2005 après l'accord du Conseil et du Parlement européen ;
- l'Union européenne a promis 350 M€ pour la reconstruction lors du sommet extraordinaire de l'ASEAN²⁵ à Jakarta le 6 janvier 2005. Par la suite, la Commission a proposé un plan de financement des opérations de reconstruction sur deux ans (170 M€ en 2005 et 180 M€ en 2006). Cette enveloppe de 350 M€ se répartit en 323 M€ pour la reconstruction en Indonésie, au Sri Lanka et dans les îles Maldives²⁶, 12 M€ au titre du mécanisme de réaction rapide et 15 M€ pour des fonds régionaux pour l'environnement.

Le financement de la tranche 2005 a été validé le 15 juillet 2005 lors du Conseil ECOFIN-Budget.

24) Contributions financées par deux décrets pour dépenses accidentelles du 30 décembre 2004 et du 13 janvier 2005 (15,2 M€ provenant du chapitre 37-95 des Charges communes).

25) Association des Nations de l'Asie du Sud-Est.

26) Fonds multi-donateurs piloté par la Banque mondiale (264 M€), soutien au PNUD (7 M€) et gestion directe (52 M€).

La France est intervenue à hauteur de sa contribution au budget communautaire soit environ 16 % des 473 M€ alors mobilisés (75 M€ sur 2005 et 2006).

b) Le volet politique et militaire

Sur le plan politique et militaire, la visibilité de l'Union européenne a été faible voire nulle, ce qui, au moins pendant la phase d'urgence, a contribué, sur le plan médiatique, à brouiller son image de contributeur international majeur.

Les pays européens étaient pourtant très présents dans la zone touchée en termes de moyens militaires : la France (7 avions transporteurs, 7 hélicoptères lourds, 4 bâtiments de la marine), l'Autriche (1 avion), l'Allemagne (1 navire hôpital et 2 hélicoptères), la Grande-Bretagne (3 bâtiments, 2 hélicoptères) et l'Espagne (1 navire). Mais les instances de la politique européenne de sécurité n'ont pas su organiser la coordination de ces moyens.

C'est pourquoi un « plan post tsunami » a été adopté le 31 janvier par le Conseil des ministres des affaires étrangères. Ce plan propose que soient étudiées plus avant des modalités précises de « l'emploi des structures et moyens militaires dans des situations d'urgence de nature civile ».

c) L'articulation internationale de l'aide au travers de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO)

ECHO est une des plus importantes sources d'aide humanitaire dans le monde ; son budget est comparable à celui de l'aide humanitaire des Etats-Unis.

Son mandat consiste à porter assistance et secours d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits en dehors de l'Union européenne. La direction générale d'ECHO ne met pas directement en œuvre les opérations de secours, mais les confie à des partenaires, organisations internationales ou non gouvernementales.

À la suite du tsunami, ECHO a soutenu le rôle de coordination des Nations unies à l'égard des organisations humanitaires. Les dons des personnes privées ont été tels que de nombreux partenaires habituels d'ECHO n'ont soumis aucune demande de financement parce que les fonds qu'ils avaient reçus dépassaient déjà leur capacité d'absorption.

Les projets gérés par les partenaires d'ECHO, notamment les ONG françaises²⁷, couvrent une partie des besoins de base de la population en matière de logement, d'alimentation, d'eau et d'installations sanitaires, de santé, de soutien psychosocial, de soins aux enfants et aux familles, ainsi qu'en matière de télécommunications. La Commission finance également des projets visant la formation à la gestion de crise. Des audits, diligentés par la Commission, ont confirmé les constatations d'autres évaluations selon lesquelles les secours d'urgence ont été efficaces malgré une coordination insuffisante. Le niveau élevé des aides financières a permis à ECHO, d'une part, de couvrir la transition - plus longue que prévu - entre les secours d'urgence et la réhabilitation, d'autre part, de financer des projets de réhabilitation axés sur le développement.

La Cour des comptes européenne a établi un rapport sur l'action d'ECHO après le tsunami (voir chapitre III, III-C).

d) La contribution des Etats

Au sein de l'Union européenne, l'Allemagne est le premier pays donateur (plus d'un milliard d'euros de dons, publics et privés). Dès le 5 janvier 2005, le Chancelier annonçait que son pays allait débloquer 500 M€ sur cinq ans. La majeure partie des fonds était destinée à la reconstruction, environ 30 % ont été alloués à l'aide humanitaire d'urgence.

Le Royaume-Uni a privilégié l'aide humanitaire d'urgence (45 M£ dès le mois de décembre 2004 et 25 M£ de nouvelles promesses de dons du Gouvernement britannique en janvier). En outre, le Royaume-Uni a manifesté son soutien par une série d'interventions directes : il a fourni par exemple du matériel médical d'urgence à l'Indonésie afin de soigner 100 000 personnes pendant trois mois et a acheminé par avion des tentes ainsi que 80 tonnes d'eau pour les Maldives. La Grande-Bretagne a également soutenu l'effort de coordination et de logistique des Nations Unies en mettant à leur disposition cinq hélicoptères et des véhicules dans la province d'Aceh.

B - L'engagement des différentes administrations

L'ampleur et la soudaineté de la catastrophe ont provoqué une réaction quasi-immédiate des administrations concernées coordonnées à l'échelon du Premier ministre par la création de la Délégation Interministérielle post tsunami (DIPT).

27) En novembre 2005, 25 d'entre elles avaient signé le nouveau contrat cadre de partenariat ECHO-ONG, qui définit les obligations réciproques et permet l'octroi des subventions. 46 % des ONG signataires sont françaises, italiennes ou britanniques.

1 - À l'échelon du Premier ministre : la Délégation interministérielle à l'aide de la France aux États affectés par la catastrophe

a) La création de la DIPT et ses moyens humains

Le décret du 18 janvier 2005 a désigné un délégué interministériel pour assurer la coordination des actions françaises à l'égard des pays victimes du tsunami, donnant un cadre et une structure durables à la réaction d'ensemble des administrations concernées. Cette nomination est intervenue alors que s'achevait la phase initiale de réaction d'urgence immédiate et que s'amorçait la phase d'évaluation des dégâts et des besoins.

La délégation interministérielle comprenait outre un adjoint, médecin, relevant des services du Premier ministre, deux fonctionnaires du ministère des affaires étrangères, et des représentants des ministères des finances, de la défense et de la santé. Elle s'est installée au ministère des affaires étrangères sur lequel elle s'est très largement appuyée. Son objectif était de coordonner l'aide de l'État aux pays touchés, en liaison avec les administrations concernées, et de l'articuler avec l'aide provenant des acteurs non gouvernementaux d'une part, avec celle en provenance des institutions européennes et internationales d'autre part.

À la délégation a succédé pour la seconde moitié de l'année 2005 une structure de coordination et de suivi, la « Coordination post tsunami » (CPT), placée auprès du secrétaire général du ministère des affaires étrangères et confiée à l'adjoint du délégué interministériel.

b) Ses moyens budgétaires

L'article 30 du chapitre 42-15 (coopération internationale et développement) a été abondé de 20 M€ afin de financer les opérations post-tsunami, par décret pour dépenses accidentelles n° 2005-62 du 28 janvier 2005 (10 M€) et décret d'avance n° 2005-194 du 25 février 2005 (10 M€)²⁸, la gestion des 20 M€ étant confiée à la DIPT.

28) Gagé par cinq annulations de 2 M€ sur les budgets de la santé et de la solidarité, de l'intérieur, des affaires étrangères (crédits de la DGCID), de l'économie, des finances et de l'industrie et de l'équipement.

Les axes d'intervention privilégiés par la DIPT répondaient à trois priorités :

- actions à impact rapide sur le terrain, aidant à la transition entre les phases d'urgence et de reconstruction. Ainsi des emplois temporaires pour la collecte de débris et le déblaiement (« cash for work », de l'argent contre du travail) ;
- continuité entre l'assistance humanitaire et la reconstruction dans les actions sectorielles : eau, santé, éducation, systèmes d'alerte et de réaction ;
- renforcement des capacités nationales et régionales de prévention, d'alerte et de réponse aux catastrophes (1,6 M€ a été consacré au système d'alerte régional).

La quasi-totalité des crédits avait été consommée à la fin de l'année 2005.

Fonds consacrés aux opérations post-tsunami (au 31 décembre 2005)

Subventions aux associations	10 115 275 €
Civi-Pol	2 400 000 €
Délégations aux ambassades	5 660 976 €
Transfert au MINEFI	1 500 000 €
Assistance technique Bappeda Indonésie	100 000 €
URD (évaluation) ²⁹	100 000 €
Missions	81 723 €
Invitations	11 675 €
Total	19 969 649 €
Solde disponible	30 351 €

Source : Cour des comptes d'après MAE

La somme de 1,5 M€ transférée au MINEFI (ligne FASEP : fonds d'aide au secteur privé) a servi à répondre à une demande d'assistance technique émise par l'agence de reconstruction indonésienne (BRR : bureau de réhabilitation et de reconstruction) afin de réhabiliter une usine de traitement des eaux.

²⁹ Groupe interassociatif urgence-Réhabilitation-Développement (voir chapitre III, III-C-4)

La plus importante subvention (2,4 M€) a été accordée à Civi.Pol.Conseil³⁰, dans le cadre d'un accord de coopération entre le ministère de l'intérieur, le ministère des affaires étrangères et la Croix-Rouge française pour aider l'Indonésie à se doter d'un centre national et de six centres régionaux de gestion de crise. Sur un coût total du projet de 5,1 M€, la subvention publique finance le centre national et deux centres régionaux, des actions de formation et de sensibilisation et la mise en place de procédures de réaction. Le reste du projet est financé par la Croix-Rouge française sur des fonds provenant de la générosité publique.

c) L'aide aux organismes

La DIPT n'avait pas vocation à coordonner l'action des associations et fondations, mais à rechercher « la cohérence et la concertation » avec elles. Outre les réunions bimensuelles qu'elle organisait à cet effet, et les rapprochements systématisés avec la Fondation de France et la Croix-Rouge française³¹, elle a disposé d'un levier important : les crédits (20 M€) qui ont été très rapidement mis à sa disposition. Même s'ils étaient largement minoritaires par rapport aux fonds que nombre de ces associations avaient collectés auprès du public, ils donnaient une sorte de label aux projets.

Au total, la moitié des 20 M€ ont été consacrés à des subventions aux organisations caritatives françaises, le reste étant délégué aux postes diplomatiques pour contribuer à des projets portés par des ONG locales. Les 44 subventions accordées se répartissent ainsi : 4 pour l'Inde³², 14 pour l'Indonésie³³, 18 pour le Sri Lanka³⁴, 2 pour la Thaïlande et 6 pour d'autres pays.

Dans l'ensemble examiné par la Cour, Solidarités et ACF ont été les principaux destinataires des cofinancements DIPT ; mais Première urgence, Enfants du monde – Droits de l'homme et Care France en ont également bénéficié.

30) Société anonyme de service et de conseil dont l'actionnaire principal est l'État (représenté par le ministère de l'Intérieur).

31) Qui ne sont pas des ONG.

32) Dont Solidarités Gaillac, Emmaüs International, ADER.

33) Dont Solidarités, ACTED, Triangle génération humanitaire, Atlas Logistique, Première urgence.

34) Dont AIDER, EMDH, ACTED, Care France, ACF.

2 - Le ministère des affaires étrangères

Dans les pays touchés par la catastrophe, les ambassades de France ont joué un rôle fondamental pour faciliter l'action des ONG françaises.

En France, le ministère des affaires étrangères est intervenu par ses trois directions compétentes : la délégation à l'action humanitaire (DAH) pour piloter l'urgence, la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) pour aider les ressortissants français et la direction générale pour la coopération internationale et le développement (DGCID) pour la reconstruction.

a) L'intervention d'urgence pilotée par la délégation à l'action humanitaire

Le dispositif français de pilotage de l'urgence s'appuie sur plusieurs instances :

- La délégation à l'action humanitaire (DAH) a été instituée par le décret n° 2002-35 du 7 janvier 2002 qui fusionnait le service de l'action humanitaire (1992) et la cellule d'urgence et de veille (1985). Elle propose la politique du Gouvernement en matière d'action humanitaire internationale en faveur des pays sinistrés et des populations civiles étrangères en situation de détresse. Elle met en œuvre les opérations d'aide d'urgence humanitaire décidées par le Gouvernement. Elle veille à cette fin à la cohérence de l'action des administrations de l'État, des collectivités territoriales et des personnes de droit privé prêtes à inscrire leurs interventions dans ce cadre.
- Un « Comité interministériel de l'action humanitaire d'urgence » a été mis en place par une circulaire du Premier ministre en date du 1^{er} août 2003 ; son organe opérationnel, le « groupe opérationnel interministériel », est présidé par le DAH.
- La cellule d'urgence du ministère des affaires étrangères, présidée par le directeur de cabinet, décide des actions.

Le volet budgétaire de l'urgence

La DAH a assuré l'organisation de la réaction de toute première urgence : affrètement d'avions, mise à disposition de stocks et pré-financement d'interventions immédiatement nécessaires, remboursables ultérieurement. La DAH a à sa disposition :

- le Fonds d'urgence humanitaire – FUH (chapitre 42-37, article 51, du budget du ministère) doté de 9,27 M€(montant initial inchangé depuis 2000), avec des abondements face à des crises majeures (Afghanistan en 2001, Irak en 2003). Pour 2005, la dotation initiale du FUH était la même qu'en 2004 mais une première dotation supplémentaire de 200 000 € a été apportée immédiatement pour faire face aux premières dépenses engendrées par le tsunami.
- le Fonds de concours (FDC) sur lequel sont versés des dons de particuliers et de collectivités locales (1,7 M€³⁵).

Au total, pour 2005, la DAH a engagé 2 893 960 € d'aide (FUH + FDC). Le tableau ci-dessous décrit la manière dont ces crédits se sont répartis entre les cinq pays touchés.

Dépenses du fonds d'urgence humanitaire et du fonds de concours en 2005

(en euros)

Pays	Interventions immédiates		Autres dépenses FDC	TOTAL
	FUH	FDC		
Inde		16 786		16 786
Indonésie	1 006 509	144 083	847 319	1 997 911
Maldives		141 149		141 149
Sri Lanka	133 595	84 490	365 511	583 596
Thaïlande	24 518		100 000	124 518
Totaux	1 164 622	386 508	1 312 830	2 863 960

Source : ministère des affaires étrangères

Sur le plan administratif, la DAH engage ces dépenses suivant une procédure accélérée y compris pour le compte d'autres directions du ministère ou d'autres ministères. Elle assume le coût de l'envoi des personnels et celui des affrètements. Les ministères concernés lui facturent ultérieurement les autres frais qu'ils ont engagés (frais de mission par exemple) ; le délai de facturation par les ministères peut atteindre deux ans, ce qui rend la comptabilité de la DAH fluctuante et souvent incertaine.

35) En place depuis 1999, ce fonds de concours - 011-6-008 "contributions de tiers au profit de l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles à l'étranger"- est rattaché au fonds d'urgence humanitaire.

b) La direction des Français à l'étranger et des étrangers en France

La direction des Français à l'Etranger (DFAE) a la charge des Français hors de France et l'une de ses missions essentielles est d'assurer leur sécurité et de les secourir en cas de crise. Elle est à ce titre intervenue dès l'annonce de la catastrophe. Sa cellule de veille s'est transformée immédiatement en cellule de crise, sous l'autorité du directeur de cabinet. La DFAE a plusieurs missions convergentes : porter aide et secours aux Français atteints par l'événement, gérer les rapatriements, traiter les affaires consulaires qui découlent inévitablement des décès, assurer la difficile relation avec les familles et les réponses aux demandes d'informations.

On sait que 95 Français sont décédés des suites du raz de marée, dont 90 en Thaïlande, 4 au Sri Lanka et un en Inde ; 89 corps ont été identifiés.

Pour l'aide immédiate aux Français sur place, la DFAE s'appuie sur le réseau diplomatique et consulaire. L'ambassade à Bangkok a été renforcée par l'envoi d'une chargée de mission. Elle a mis sur pied, début février, une antenne consulaire à Phuket, où se trouvait une grande proportion de la population française touchée. Cette antenne avait pour mission d'assurer la liaison et l'interface avec l'ambassade à Bangkok, les autres délégations européennes et le ministère des affaires étrangères. Elle devait aussi agir en coordination avec les équipes d'identification (Intérieur et Défense), accueillir les Français résidents de Phuket mais aussi les familles venant de France. Elle devait enfin procéder aux formalités nécessaires à la récupération des corps après identification et aider aux suites (incinérations, rapatriement).

La DFAE dispose aussi de l'aide de la Croix-Rouge française, avec qui elle a établi un partenariat conventionnel et à qui elle accorde une subvention annuelle de 80 000 €. Ce sont des personnels de la Croix-Rouge française qui les premiers ont été envoyés par la DFAE pour secourir et aider les Français sur place.

Passée la phase d'urgence, la DFAE a établi une coordination permanente entre le service central de l'état civil du ministère des affaires étrangères et le tribunal de grande instance de Paris pour faciliter les jugements déclaratifs de décès, dont 62 ont pu être rendus sept semaines seulement après la catastrophe.

Un représentant spécial, ambassadeur, a été chargé d'établir des contacts avec les familles des disparus, avec mission de les tenir informées de l'action des pouvoirs publics et de superviser le dispositif d'assistance consulaire et humaine.

c) La direction générale pour la coopération internationale et le développement

Troisième intervenant majeur au sein du ministère des affaires étrangères, la direction générale pour la coopération internationale et le développement (DGCID) a été un acteur essentiel de l'effort de soutien et de reconstruction. Elle a apporté à la délégation interministérielle (DIPT) un concours actif : un de ses membres a été mis à disposition de la délégation, elle a joué un rôle fondamental dans l'évaluation immédiate des besoins et des projets, puis dans l'instruction des dossiers présentés et retenus. À la demande de la DIPT, elle a concentré ses efforts sur deux pays, l'Indonésie et le Sri Lanka.

3 - Le ministère de la défense : l'aide et le soutien des forces armées

Lorsqu'est survenue la catastrophe du tsunami, le 26 décembre 2004, le ministère de la défense a compté parmi les premières administrations à se mobiliser. Dès le 29 décembre, il a été en mesure d'envoyer en Asie du Sud Est des éléments préparant la voie au déploiement d'importants moyens, dans le cadre de l'opération « Beryx ».

L'intervention par voie maritime et aéroterrestre s'est imposée comme principal moyen d'accès aux zones sinistrées (notamment dans le cas de la péninsule d'Aceh, zone la plus touchée) et a nécessité, dans des délais très courts, le déploiement de moyens militaires sur une zone très étendue.

L'opération s'est déroulée dans un contexte international marqué par une mobilisation de moyens civils et militaires sans précédent pour une intervention humanitaire : 43 pays sont intervenus à un titre ou à un autre et une vingtaine de nations ont dépêché des navires, des avions ou des hélicoptères. Au plus fort de l'intervention étaient présents sur un théâtre allant des Maldives à la Thaïlande et à l'Indonésie 40 000 militaires issus d'une vingtaine de pays, 137 avions, 127 navires et 161 hélicoptères.

L'apport de la France a été très significatif et le groupement naval du porte-hélicoptères « Jeanne d'Arc » aura été, au niveau des moyens militaires, le plus important de tous les pays européens.

Sans l'aide logistique des éléments déployés par le ministère de la défense, la plupart des ONG françaises mobilisées par la catastrophe n'aurait pas pu, au cours de la phase de première urgence, accéder aux victimes et celles-ci ont reconnu le caractère décisif qu'avait revêtu pour

elles l'intervention des moyens militaires français, estimant que la coopération sur le terrain avait été exemplaire³⁶.

Les coûts engendrés par l'engagement au sein de l'opération « Beryx » ont été globalement évalués par les services du Premier ministre à 23 millions M€, mais seule une partie de cette somme (9,7 M€) a été considérée comme faisant partie des « surcoûts » susceptibles de faire l'objet d'une compensation budgétaire dans le cadre des procédures agréées avec le ministère de l'économie concernant les OPEX.

A titre de comparaison, la contribution d'ensemble du ministère de la défense a été comparable à celle des collectivités locales françaises (23 M€) et a représenté globalement un peu plus de la moitié de l'aide directe des pouvoirs publics apportée au cours de la « phase d'urgence » évaluée publiquement par les services du Premier ministre à 41 M€

4 - Le ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur a été un des acteurs clefs de la période d'urgence. Son intervention est présentée dans l'analyse des actions d'urgence (voir chapitre II).

5 - Le ministère des finances : remise de dettes et prêts préférentiels

Une facilité de prêt de 300 M€ accordée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et l'Agence française de développement (AFD) a été annoncée à l'occasion de la conférence des donateurs du 11 janvier 2005. Les conditions des prêts sont les suivantes : durée de 20 ans, dont 10 de franchise, et taux d'intérêt de 1 % l'an, plus favorables que les prêts classiques de l'AFD dans les pays émergents.

Cette facilité de 300 M€ est mise en œuvre, pour 200 M€ par l'AFD (aide déliée, c'est-à-dire sans contrepartie) et pour 100 M€ par le ministère des finances dans le cadre de la procédure Réserve pays émergents (RPE) qui est une aide liée (le prêt doit financer l'achat de biens et services français). La France a également accordé des rééchelonnements de dettes.

36) Les conditions dans lesquelles l'opération « Beryx » s'est déroulée en soutien des organisations internationales et des ONG humanitaires sont examinées plus avant au chapitre 2 du rapport.

a) Les interventions de l'AFD

Quatre projets de prêts présentés par l'AFD ont été validés pour un engagement total au 30 juin 2006 de 98,3 M€ soit un coût que l'État a estimé à 45,5 M€. Les crédits nécessaires à la bonification de ces prêts sont inscrits en loi de finances³⁷.

En outre, l'AFD a mobilisé le fonds d'étude et de préparation de projets (FEPP) à hauteur de 1,5 M€ afin de financer par un don les études de faisabilité des projets. 128 000 € avaient été versés au 30 juin 2006 à ce titre.

b) L'intervention sur la ligne RPE

Un protocole financier intergouvernemental a été signé le 14 décembre 2005 avec le gouvernement du Sri Lanka. Il est destiné à financer, sous la forme d'un prêt du gouvernement français d'un montant maximum de 10 M€, le secteur des travaux publics (réalisation du projet intégré d'alimentation en eau de l'agglomération de Trincomalee)³⁸.

À titre exceptionnel, l'achat de biens et services sri lankais a été prévu dans la limite de 45 % du concours mis en place. Au 30 juin 2006, un contrat d'un montant de 1,45 M€ avait déjà été imputé sur ce dispositif pour l'achat de services d'ingénierie et de consultance.

c) Le rééchelonnement des prêts antérieurs

Les créanciers du Club de Paris ont annoncé le 12 janvier 2005 leur intention de ne pas exiger de paiement des pays débiteurs au titre du service de leur dette pour les créances éligibles jusqu'au 31 décembre 2005, afin qu'ils puissent consacrer pendant cette période toutes les ressources disponibles à l'aide d'urgence.

Cette proposition a été acceptée par l'Indonésie et le Sri Lanka, avec lesquels la France a signé un accord bilatéral de mise en œuvre du moratoire (27 septembre 2005 et 5 octobre 2005). Les échéances dues ont été différées pour être acquittées entre le 1^{er} décembre 2006 et le 1^{er} décembre 2009. La France a décidé d'aller au-delà des termes de

37) Mission « Aide publique au développement » ; Programme 110 « Aide économique et financière au développement » (action 2 « Aide économique et financière bilatérale »).

38) Les prêts RPE sont du ressort dans la mission « Prêt à des États étrangers » du programme 851 « Prêt à des États étrangers de la RPE en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure ».

l'accord du Club de Paris en ne facturant pas d'intérêts moratoires sur ce différé. Cette non-facturation conduit à une moindre recette budgétaire pour la France en 2005, qui équivaut à un don de 0,6 M€ au Sri Lanka et de 12,8 M€ à l'Indonésie

Pour le Sri Lanka, les montants concernés par le différé s'élèvent à 6,19 M€ d'échéances. Pour l'Indonésie, les échéances concernées représentent un montant total de 135 M€. Le coût de ce rééchelonnement est refinancé sur les programmes budgétaires 851 et 852³⁹.

Le coût budgétaire total pour l'Etat s'établit donc à l'heure actuelle, selon les données communiquées à la Cour par le ministère des finances, à 60,4 M€

6 - Le ministère de la recherche

À la suite de la catastrophe, le ministère chargé de la recherche s'est investi dans l'étude des moyens de détection et de prévention pour les tsunamis à venir. Il a défini un plan d'action qui a débouché sur la mise en place par l'Agence nationale de la recherche (ANR) d'un appel à projets sur le thème « Catastrophes telluriques » (2005 et 2006) et a lancé le projet d'un centre d'alerte multi-risques (tsunamis et risques météorologiques) basé à la Réunion. Le ministère devrait participer à hauteur d'un million d'euros à ce projet.

À l'inverse de l'océan Pacifique, qui est doté d'un dispositif de surveillance des tsunamis⁴⁰ regroupant 26 pays dont la France, les zones directement exposées de l'Océan Indien sont en effet mal suivies.

Dès le lendemain de la catastrophe, plusieurs organismes et instituts de recherche (IFREMER, IPEV, Météo France et IPG⁴¹) ont engagé des études du séisme, du tsunami et de leurs conséquences. Dès le mois de janvier, plusieurs équipes de recherche ont été mobilisées sur des programmes de recherche sur les séismes de Sumatra (IPG Paris, EOST Strasbourg⁴², Université de Nice, IFREMER), la génération du tsunami (CEA/DASE⁴³) et son observation *in situ* ou spatial (IPG, CNES⁴⁴), ses

39) « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France ».

40) PTWC : Pacific Tsunami Warning Center.

41) Institut français pour l'exploitation de la mer, Institut polaire français Paul-Emile Victor, Institut de physique du globe.

42) Ecole et observatoire des sciences de la terre.

43) Commissariat à l'énergie atomique – département d'analyse et de surveillance de l'environnement.

44) Centre national d'études spatiales

conséquences économiques, humaines et sociales (CIRAD⁴⁵, IRD⁴⁶, Universités). On peut estimer qu'une centaine de chercheurs, ingénieurs et techniciens français ont orienté leurs activités vers ces champs de recherche.

7 - Le ministère de l'écologie et les agences de l'eau

Le raz-de-marée a détruit une grande partie des installations d'eau courante. Outre la contribution de la France au Fonds pour l'environnement mondial (1 M€), le ministère de l'écologie et du développement durable s'est donc prioritairement consacré à ce domaine. Il a animé un groupe de coordination intégrant les acteurs français susceptibles d'intervenir dans les pays touchés (agences de l'eau, administrations, ONG, entreprises, bureaux d'études, collectivités). Il a affecté 150 000 € à une action de formation et de sensibilisation au Sri Lanka à l'égard de la pollution de l'eau.

Dans la phase de réhabilitation et de reconstruction, les engagements de contribution ont été d'1 M€ en provenance du fonds français pour l'environnement mondial et de 3 M€ en provenance des agences de l'eau. Mais au 31 août 2006, les contributions des agences versées aux organismes opérateurs sur place de ces programmes ne représentaient encore que 1,8 M€ affectés à des opérations de construction de latrines, d'approvisionnement en eau potable, de mise en place d'unités de dessalement et de remise en état de puits.

45) Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.

46) Institut de recherche et de développement.

Interventions des agences de l'eau

Agences	Opérateurs des programmes	Pays bénéficiaires	Montant versé par l'agence
Adour-Garonne	ACTED	Sri Lanka, Indonésie, Inde	258 654 €
Artois-Picardie	Comité médical 93	Sri Lanka, Indonésie	230 000 €
Rhin-Meuse	Ordre de Malte	Inde	243 304 € ⁴⁷
Rhône-Méditerranée et Corse	Société du Canal de Provence	Sri Lanka	412 000 €
Seine-Normandie	Solidarités	Sri Lanka	670 000 €
Total			1 813 958 €

Source : Cour des Comptes et ministère de l'environnement

8 - Les autres administrations

Le 6 janvier 2005, le ministre des solidarités, de la santé et de la famille a annoncé la création d'un collectif d'associations dont l'objet serait de soutenir et coordonner les actions en faveur des enfants isolés. Dix-huit associations⁴⁸ ont répondu à cet appel dès le mois de janvier ; deux associations supplémentaires les ont rejointes au mois de mars de la même année⁴⁹.

Ainsi a été créé le collectif d'associations « Asie - Enfants isolés », association créée en janvier 2005 dans le but de venir en aide aux enfants séparés de leur famille par le tsunami du 26 décembre 2004 qui sélectionne les projets qui lui sont soumis par d'autres intervenants, membres ou non du collectif.

Le ministère de l'éducation nationale s'est associé à l'appel aux dons en faveur de ce collectif.

D'autres initiatives ont été prises, telles celle déjà signalée du ministère des sports, relayée par le comité national olympique et le mouvement sportif.

47) 195 904 € au 30 juin 2006.

48) Aide et action, Enfants et développement, Association sœur Emmanuelle (ASMAE), Un Enfant par la main, Association du père Ceyrac, Enfants du Mékong, Association sport insertion jeunes, Enfants réfugiés du monde, Centre français de protection de l'enfance, Partage, La Chaîne de l'espoir, Plan international France, Croix-Rouge française, SOS Enfants sans frontières, Douleurs sans frontières, SOS Villages d'enfants, Enfants d'Asie – ASPECA et UNICEF.

49) Fédération nationale de l'action catholique des enfants (ACE) et Solidarité laïque.

C - Les réductions d'impôts⁵⁰

Les dons recueillis par les 32 organismes dont la Cour a contrôlé le compte d'emploi « tsunami » se sont élevés à 214,3 M€ pour les particuliers et 63,5 M€ pour les entreprises au cours des années 2004 et 2005.

a) Dons des particuliers

Les deux dispositifs fiscaux qui coexistent ont subi une évolution de leur régime juridique en 2005. Le plafond (422 €) et le taux (66 %) des dons en faveur de personnes en difficulté (fourniture de repas, de soins et de logement) ont été portés à 470 € et 75 % à compter de l'imposition des revenus de 2005.

Les dons en faveur de certaines œuvres d'intérêt général, ainsi que le montant dépassant le plafond des dons visés à l'alinéa précédent, le tout dans la limite de 20 % du revenu imposable, donnent droit à une réduction d'impôt de 60 %. Ce taux, valable pour l'imposition des revenus de 2004, a été porté à 66 % à compter de l'imposition des revenus de 2005.

Les dons de ces deux catégories, tels qu'ils ont été déclarés par les usagers, ont connu un ressaut au titre des années 2004 et 2005, qui s'explique autant par le tsunami que par les nouveaux avantages fiscaux.

Compte tenu des plafonds évoqués du fait que ces mécanismes sont des réductions d'impôt, imputables sur l'impôt dû, et non pas des crédits d'impôt, éventuellement restituables, la réduction moyenne réelle des dons est inférieure au taux légal : 52,6 % en 2004 et 58 % en 2005 des dons déclarés ont donné lieu à une réduction effective de l'impôt.

Sur ces bases, on peut estimer la dépense fiscale « tsunami » pour les particuliers liée aux sommes collectées par les 32 organismes contrôlés par la Cour (221,6 M€) à environ 120 M€

50) Source : Direction générale des impôts - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

b) Dons des entreprises

Les dons des entreprises aux œuvres et autres organismes ouvrent droit à une déduction du bénéfice imposable égale à 60 % des versements effectifs, dans la limite de 5 % de leur chiffre d'affaires hors taxes de l'exercice de versement. Lorsque les dons excèdent ce plafond, l'excédent peut être reporté sur les cinq exercices suivants, après prise en compte éventuelle au titre de chacun des exercices des versements effectifs réalisés.

Il apparaît que près de 65 % des dons déclarés ont donné lieu à une réduction effective de l'impôt et que les sommes collectées à l'occasion du tsunami de décembre 2004 ont occasionné une dépense fiscale au profit des entreprises⁵¹ d'environ 7,5 M€

D - La mobilisation des collectivités territoriales

Notamment par l'intermédiaire du fonds de concours du ministère des affaires étrangères, les collectivités territoriales françaises se sont mobilisées à hauteur de 23 M€ en faveur des populations touchées.

Aides des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ainsi que des associations d'élus

Collectivités	Contribution
Régions	6.405.650 €
Départements	5.676.704 €
Grandes villes (+ 100 000 habitants)	3.017.500 €
Groupements de communes	2.174.201 €
Autres communes	4.646.693 €
Associations d'élus	1.084.881 €
TOTAL	23.005.629 €

Source : voir note de bas de page⁵².

51) Liée aux sommes collectées par les 32 organismes contrôlés par la Cour.

52) - Copie des délibérations transmises au MAE par les collectivités territoriales à sa demande.

- Enquête annuelle effectuée par la délégation à l'action extérieure des collectivités locales (DAECL) concernant la contribution des collectivités territoriales à l'aide publique au développement en 2005.

- Informations communiquées par les associations nationales d'élus locaux.

- Informations communiquées par les principaux organismes destinataires des subventions des collectivités territoriales françaises : Croix-Rouge française, Fondation de France, Médecins du Monde, Secours catholique, Secours populaire et UNICEF.

*a) Le recours au fonds de concours
du ministère des affaires étrangères*

Le recours au fonds de concours présente plusieurs avantages pour les collectivités territoriales : il permet l'utilisation de crédits à l'étranger grâce au réseau diplomatique, il évite d'éventuels frais pour transfert de fonds à l'étranger et permet de cumuler plusieurs versements afin de mettre en œuvre une opération d'envergure qu'une collectivité seule ne pourrait pas mener, il offre la sécurité d'une utilisation des crédits par les procédures publiques. Chaque collectivité peut préciser le type d'aide souhaité et ses bénéficiaires. Dans tous les cas, il est rendu compte au donateur de l'utilisation des crédits.

Les préfets ont donc invité les collectivités intéressées à abonder le fonds de concours mis en place par l'État. Plus d'un millier de dons de collectivités lui sont parvenues.

Pourtant, globalement, cette possibilité a été peu utilisée : 1,7 M€ de versements contre 23 M€ pour l'ensemble des versements « tsunami » des collectivités territoriales.

b) La destination des dons des collectivités territoriales

Les associations nationales d'élus ont pris des initiatives de coordination. L'Association des maires des grandes villes de France a ouvert un compte à la disposition de celles-ci pour regrouper leurs actions. L'Assemblée des départements de France a fait de même. L'Association des régions de France a mis en place une action concertée d'urgence complétant les initiatives de chaque région. L'Association des maires de France a invité ses membres à aider à la rescolarisation des enfants en s'appuyant sur l'UNICEF.

Les fonds ont des origines et des montants diversifiés. Les dons varient de 500 € en moyenne pour les petites villes à 3 M€ pour Paris. Le don le plus courant se situe entre 15 000 et 30 000 €.

Les collectivités territoriales ont souvent dirigé leurs dons vers les grandes associations : Croix-Rouge française, Comité français pour l'UNICEF, Secours populaire et Secours Catholique. Nombre de ces dons étaient « fléchés », à destination d'un pays, d'un lieu ou d'un projet.

Certaines collectivités ont pris des initiatives plus spécifiques. Ainsi Nice, jumelée depuis plusieurs années avec Phuket, très touchée par la catastrophe en Thaïlande, a versé une subvention (100 000 €) au fonds de concours. Le département du Finistère a, quant à lui, versé une

subvention à une association, implantée de longue date en Asie du Sud-Est, pour la reconstruction de bateaux de pêche sur place. Certaines communes bretonnes ont d'ailleurs privilégié les petites associations locales comme « Trégueux Solidarité Asie » pour la commune de Trégueux ou « Terre d'espoir d'Armor » pour la commune de Paimpol.

Le cadre juridique des interventions des collectivités territoriales en matière humanitaire

La question se pose depuis quelques années devant les tribunaux administratifs de la possibilité pour les collectivités territoriales de développer une action internationale qui ne coïncide pas strictement avec l'« intérêt local » ou la « réponse aux intérêts de la population locale » décidée hors du cadre juridique d'une convention.

Deux jugements récents – non liés aux opérations du tsunami – ont censuré des actions de coopération décentralisée en se fondant sur l'absence d'intérêt local (tribunal administratif de Poitiers, 18 novembre 2004, et tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 25 novembre 2004).

Une modification législative du code général des collectivités territoriales est apparue à certains nécessaire pour sécuriser le cadre juridique.

Sur la base de travaux menés par le Conseil d'Etat et d'une communication en conseil des ministres le 8 juin 2005, une proposition de loi a été déposée qui prévoit : « En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements de la France, mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

Ce texte, s'il était voté, autoriserait les collectivités territoriales à intervenir sans convention lorsque l'urgence l'exige, même si les actions ne relèvent pas de leurs compétences d'attribution. Par exemple, une commune pourrait subventionner une ONG qui achemine des denrées alimentaires vers des régions frappées par une catastrophe naturelle. Mais, dès que l'urgence serait passée, les collectivités territoriales devraient agir dans le cadre d'une convention, conformément au premier alinéa de l'article L.1115-1 modifié.

Par ailleurs, la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 (loi Santini-Oudin) relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, a autorisé les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable à mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères, des actions d'aide d'urgence à leur bénéfice, ainsi que des actions de solidarité internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

En cumulant les projets des trois phases d'intervention (urgence, réhabilitation, reconstruction) et le surcoût de l'opération militaire Beryx, l'aide publique non remboursable s'élève à 337 M€ pour les deux tiers au profit de l'Indonésie.

**Dépenses sur fonds publics en faveur du tsunami
(2004, 2005 et premier semestre 2006)**

Par provenance	M€
Aides versées aux organisations internationales en phase d'urgence	17,6
Contribution française aux dépenses communautaires	75,0
Financements « post-urgence » interministériels (DIPT)	20,0
Aide humanitaire (FUH) et soutien militaire (surcoût opération Beryx)	10,9
Fonds de concours géré par la DAH du MAE	1,7
Financement du Fonds pour l'environnement mondial et des Agences de l'eau	2,6
Coût des prêts à taux préférentiels et du moratoire (Agence française de développement et ministère des finances)	60,4
Collectivités territoriales en sus du fonds de concours	21,3
Dépenses fiscales	127,5
Total	337,0

III - Les ressources disponibles pour les actions dans le compte d'emploi consolidé

Les 32 organismes contrôlés par la Cour ont établi, de leur propre initiative ou à la demande de la juridiction, un bilan financier de leurs actions en faveur des victimes du tsunami pour les années 2004 et 2005. Ce bilan présente d'un côté l'ensemble des ressources dont l'organisme a bénéficié et de l'autre l'utilisation (ou l'emploi) qui a été faite de ces ressources.

Le Comité de la Charte avait déjà invité ses membres à établir un tel compte d'emploi des ressources « tsunami » au moment du premier anniversaire de la catastrophe. Il devait présenter les points essentiels correspondant aux principales questions que se pose le public.

Qu'est-ce qu'un compte d'emploi ?

La loi du 7 août 1991 donne à la Cour des comptes la compétence pour exercer un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public. L'arrêté du 30 juillet 1993 fixe la liste des rubriques devant obligatoirement figurer au compte d'emploi, en ressources (notamment dons manuels, produits financiers, autres produits et report des ressources non utilisées des campagnes antérieures) et en emplois (dépenses opérationnelles ou missions sociales, coûts directs d'appel à la générosité du public⁵³, frais de fonctionnement, ressources restant à affecter), il précise que ces informations sont établies sur la base des documents comptables de l'organisme. Ces documents comptables sont eux-mêmes établis conformément au plan comptable général, sous réserve des adaptations prévues par le règlement du 16 février 1999.

Malgré la grande diversité des organismes concernés, de leurs priorités, de leurs choix comptables, de leurs modes opératoires, des ordres de grandeur de leurs ressources, la Cour a tenté d'agréger les 32 comptes d'emploi reprenant peu ou prou les rubriques ci-dessus pour pouvoir présenter un bilan financier global de leur action au 31 décembre 2005, soit un an après la catastrophe. Le compte d'emploi agrégé, tel qu'établi par la Cour, figure en annexe.

A - Les ressources

1 - Les ressources brutes

Les 32 organismes ont recueilli en 2004 et 2005 pour les victimes du tsunami un montant brut cumulé de 328 121 190 €. Le tableau ci-dessous présente la répartition de ces ressources par organisme :

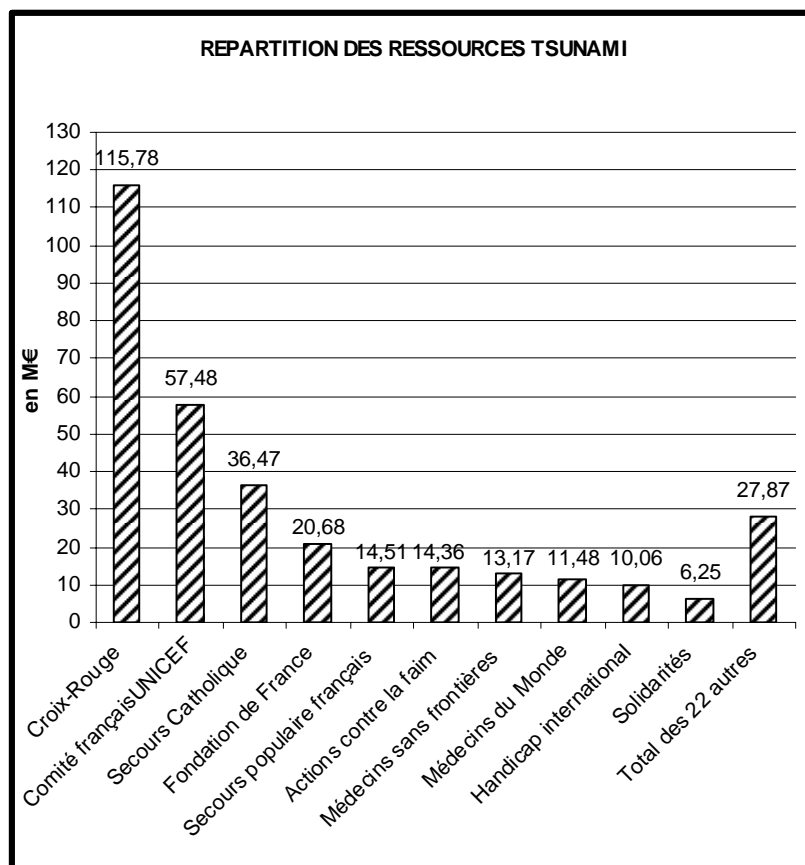
- les dix collecteurs les plus importants (soit un tiers) ont collecté plus de 90 % des ressources totales ;
- la Croix-Rouge française représente à elle seule un tiers de la collecte totale ;
- un tiers des organismes a collecté entre 1 et 3 M€ et un tiers moins de 1 M€ ce qui traduit le grand éparpillement de la collecte ;
- l'écart entre la collecte la plus importante et la collecte la plus faible est considérable : rapport de 1 à 1 225.

53) Y compris les frais de traitement des dons.

Ressources « tsunami » par organisme – 2004-2005

ORGANISME	TOTAL RESSOURCES	PART DANS LE TOTAL
Croix-Rouge française	115 778 000 €	35,29%
Comité français pour l'UNICEF	57 482 301 €	17,52%
Secours Catholique	36 472 698 €	11,12%
Fondation de France	20 682 986 €	6,30%
Secours populaire français	14 508 053 €	4,42%
Action contre la faim	14 357 002 €	4,38%
Médecins sans frontières	13 168 879 €	4,01%
Médecins du monde	11 486 787 €	3,50%
Handicap International	10 062 959 €	3,07%
Solidarités - Aide humanitaire d'urgence	6 250 493 €	1,90%
Comité catholique contre la faim et pour le développement	2 832 389 €	0,86%
Première urgence	2 713 912 €	0,83%
Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte	2 280 138 €	0,69%
Collectif Asie - Enfants isolés	2 238 508 €	0,68%
SOS Villages d'enfants	2 215 135 €	0,68%
Care France	2 113 118 €	0,64%
La Chaîne de l'espoir	2 082 998 €	0,63%
Architectes de l'urgence	1 885 347 €	0,57%
Secours islamique français	1 619 685 €	0,49%
Solidarité laïque	1 211 357 €	0,37%
Fédération Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France	1 080 827 €	0,33%
Aide médicale internationale (AMI)	963 292 €	0,29%
Aide et Action	948 135 €	0,29%
Pompiers sans frontières	778 728 €	0,24%
Electriciens sans frontières	645 163 €	0,20%
Bureau international catholique de l'enfance	588 876 €	0,18%
Centre français de protection de l'enfance	397 515 €	0,12%
Enfants du monde - Droits de l'homme	389 494 €	0,12%
Partage	380 531 €	0,12%
Un Enfant par la main	214 980 €	0,07%
Télécoms sans frontières	196 363 €	0,06%
Secouristes sans frontières	94 541 €	0,03%
TOTAL	328 121 190 €	100,00%

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les organismes



2 - Les ressources nettes

Les données figurant dans le tableau ci-dessus sont des données brutes. En fait, cinq des 32 organismes ont versé des fonds à d'autres organismes compris eux-mêmes dans les 32. Le total des versements de ce type comptabilisés par les organismes bénéficiaires s'élève à 5,4 M€ Le tableau qui suit présente ces subventions.

Après neutralisation des versements internes au périmètre, le montant des ressources rassemblées par les 32 organismes est donc de 322 751 554 €

Versements entre organismes compris dans le champ de l'enquête

Organisme financeur	Organisme financé	Montant versé
Fondation de France	Aide médicale internationale (AMI)	438 015 €
	Architectes de l'urgence	1 150 000 €
	CCFD	135 000 €
	Enfants du monde – droits de l'homme	90 000 €
	La Chaîne de l'espoir	45 000 €
	Pompiers sans frontières	100 000 €
	Première urgence	960 000 €
	Solidarités – Aide humanitaire d'urgence	350 000 €
	Télécoms sans frontières	35 000 €
	Un Enfant par la main	35 000 €
Total Fondation de France		3 338 015 €
Croix-Rouge française	Centre français de protection de l'enfance	35 154 €
	Solidarités – Aide humanitaire d'urgence	718 745 €
Total Croix-Rouge française		753 899 €
Collectif Asie – Enfants isolés	Centre français de protection de l'enfance	40 222 €
	La Chaîne de l'espoir	177 500 €
	Un Enfant par la main	50 000 €
Total Collectif Asie		267 722 €
Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France	La Chaîne de l'espoir	1 000 000 €
Total FHP - HP		1 000 000 €
Secours Populaire	Pompiers sans frontières	10 000 €
Total Secours Populaire		10 000 €
TOTAL A NEUTRALISER		5 369 636 €

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les organismes

3 - Origine des ressources

Ce montant se répartit de la façon suivante entre les différentes sources de financements :

Répartition des ressources par origine des financements

Origine des financements	Montant (€)	Part dans le total
Dons des particuliers	214 332 669	66,41 %
Dons des entreprises	63 485 509	19,67 %
Financements d'autres organismes privés	10 805 838	3,35 %
Sous total ressources privées	288 624 016	89,43 %
Financements institutionnels France	23 042 832	7,14 %
Financements institutionnels européens	6 517 194	2,02 %
Autres financements institutionnels	594 300	0,18 %
Sous total financements institutionnels	30 154 326	9,34 %
Produits financiers	2 909 350	0,90 %
Financements sur fonds propres de l'organisme	615 548	0,19 %
Autres ressources	448 444	0,14 %
Total	322 751 554	100,00 %

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les organismes

Il convient de préciser que :

- les dons des entreprises englobent les dons effectués par les entreprises elles-mêmes mais aussi les sommes provenant des collectes réalisées auprès de leurs salariés et parfois auprès de leurs clients ;
- les « financements d'autres organismes privés » regroupent les dons d'autres associations, fondations et dans certains cas de sections étrangères lorsque l'organisme français fait partie d'un mouvement international ;
- les « financements institutionnels France » sont constitués des sommes versées par l'État (et ses établissements) et par les collectivités territoriales (et leurs établissements) ;
- les financements institutionnels européens correspondent aux fonds versés par la direction générale ECHO.

Si on considère par convention terminologique que les ressources privées correspondent à la collecte dite « générosité publique », on constate que la part de la générosité publique dans les fonds « tsunami » des 32 organismes contrôlés est de l'ordre de 90 % où les entreprises tiennent une place significative avec 20 %.

Les ressources « publiques » françaises quant à elles ne représentent que 7 % du total mais atteignent un montant de 23 M€ qui traduit l'effort consenti autant par l'Etat que par les collectivités territoriales (communes, départements ou régions) et leurs établissements. Il convient par ailleurs de mentionner le soutien apporté à l'action des organismes français par la Commission européenne via son programme ECHO, soutien qui n'est pas négligeable et qui constitue une donnée souvent ignorée du grand public.

Cette approche globale des ressources collectées traduit mal l'extrême disparité qui existe entre organismes, certains dépendant beaucoup plus des financements institutionnels que les autres. C'est par exemple le cas pour Solidarités – Aide humanitaire d'urgence dont 59 % des ressources proviennent des financements institutionnels ou encore de l'association Première Urgence pour laquelle ce taux est de 64 %. A l'inverse, six organismes seulement n'ont bénéficié d'aucun concours publics. Il s'agit du BICE, de l'association Partage, du Secours islamique français, de la Chaîne de l'espoir, aucun concours public n'a été valorisé, mais il y a bien eu des aides des ambassades et du ministère de la défense, de la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France et du CFPE.

La question des produits financiers mérite une attention particulière même si leur montant est faible au regard des ressources globales (moins de 1 %). La plupart des organismes ont une politique de gestion de leur trésorerie. Dans ce cadre, les fonds collectés font l'objet de placements financiers en attendant d'être dépensés. Les revenus qui résultent de ces placements sont en général mutualisés, ce qui signifie qu'ils sont destinés à financer l'ensemble des actions. Ils doivent figurer au compte d'emploi des ressources prescrit par l'arrêté de 1993 précité dans la mesure où ils proviennent indirectement de la générosité publique. Dans le cadre du tsunami, la moitié des organismes contrôlés seulement ont fait le choix d'affecter les produits financiers aux actions tsunami (voir chapitre IV, II-A).

B - Les frais à imputer sur les ressources tsunami

Les ressources collectées n'ont pas pu être consacrées dans leur intégralité à l'aide aux victimes du tsunami. Elles ont dû couvrir les coûts de l'appel à la générosité publique ainsi que ceux relatifs au fonctionnement des organismes.

Les frais à imputer sur les ressources tsunami cumulées

Nature des charges	Montant (€)
Frais de collecte	3 792 291
Frais de traitement des dons	4 252 885
Coûts d'appel à la générosité publique	8 045 176
Frais de fonctionnement	5 612 517
Total	13 657 693
Rappel du total des ressources nettes	322 751 554
Part des frais généraux sur les ressources nettes	4,23 %

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les organismes

1 - La diversité des situations

Les montants figurant dans le tableau sont des données agrégées au 31 décembre 2005 correspondant à des organismes qui n'ont pas nécessairement appliqué les mêmes règles. L'interprétation qui est faite des données doit donc en tenir compte.

En effet, certains des organismes ont fait le choix de consacrer 100 % de la collecte tsunami aux victimes de la catastrophe et donc de financer leurs frais généraux sur d'autres ressources que les fonds affectés au tsunami. Ce choix a parfois fait l'objet d'un véritable engagement auprès des donateurs. C'est ainsi qu'Electriciens sans frontières, dans un communiqué du 4 janvier 2005, s'est engagé à ce que « chaque euro versé soit investi en totalité dans les actions sur le terrain ». L'association Ouest France Solidarité a financé un projet du BICE en Inde en stipulant que les frais généraux devaient être nuls. L'argument souvent invoqué pour justifier ce choix consiste à indiquer que s'il n'y avait pas eu de tsunami, les frais généraux (et notamment les frais de fonctionnement) auraient été les mêmes.

La décision de ne pas imputer de frais de collecte ou de frais de fonctionnement au tsunami a été prise par le conseil d'administration (Secours Catholique) ou par la direction générale et la direction financière après consultation du président et du trésorier de l'association (Médecins sans frontières).

Même si une telle attitude peut de prime abord apparaître louable, il n'est pourtant pas souhaitable de laisser penser que la collecte pour le tsunami n'a pas entraîné des coûts spécifiques et supplémentaires pour les organismes. La logique commande au contraire d'imputer à la collecte tsunami certains frais généraux. Il est toutefois nécessaire de vérifier que cette part des frais généraux n'est pas trop élevée et que l'imputation n'a pas eu pour effet de distraire des fonds tsunami de la destination voulue par les donateurs.

Le tableau ci-dessus indique que les frais généraux, de collecte et de fonctionnement, représentent globalement moins de 5 % des ressources collectées, ce qui en première analyse est très raisonnable. Sur les 32 organismes, deux⁵⁴ ne font figurer ni frais d'appel à la générosité publique ni frais de fonctionnement. Pour les 30 autres organismes, la diversité des situations permet quelques constats :

- 10 % ne mentionnent pas de frais d'appel à la générosité publique ;
- 20 % ne font pas apparaître de frais de fonctionnement ;
- les coûts d'appel à la générosité publique ont majoritairement été calculés « au coût marginal », à partir des charges réelles constatées par les organismes et liées à l'envoi des publipostages ou aux coûts du traitement des dons par les sociétés prestataires ;
- les frais de fonctionnement ont principalement été calculés sur des bases forfaitaires extrêmement variables d'un organisme à l'autre : pourcentage des fonds collectés affectés au tsunami (entre 5 et 19 %), taux autorisés par les bailleurs de fonds (7 % pour ECHO et la Fondation de France, 10 % pour le MAE, etc.) ou bien encore pourcentage calculé en fonction du poids des dépenses opérationnelles tsunami dans l'ensemble des dépenses opérationnelles.

54) Médecins sans frontières et Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France.

2 - Les frais de collecte

Les frais de collecte ne dépassent pas 2,5 % des ressources en moyenne. Mais ce pourcentage va de 0 pour MSF ou MDM à 4,15 % pour le Comité français pour l'UNICEF et 7,63 % pour Handicap International, qui ajoute aux coûts directs de la collecte (envoi d'un publipostage) une quote-part des dépenses annuelles du service chargé de la collecte.

Ce taux n'a pas beaucoup de sens : d'abord parce que la part des dons spontanés a, pour le tsunami, été particulièrement importante, ce qui a limité les frais d'appels à dons ; ensuite parce qu'elle dépend des pratiques internes à l'organisme (taux forfaitaire, coût marginal) et des choix « politiques » qui ont été faits pour le tsunami : la volonté d'affichage de taux très bas, voire nuls, n'est évidemment pas étrangère à la faiblesse du taux moyen.

	Total ressources	Frais de collecte et de traitement des dons	Ratio collecte
CRF	115 778 000 €	2 001 000 €	1,73%
UNICEF	57 482 301 €	2 386 119 €	4,15%
SC	36 472 698 €	508 883 €	1,40%
FDF	20 682 986 €	266 635 €	1,29%
SPF	14 508 053 €	347 079 €	2,39%
ACF	14 357 002 €	202 553 €	1,41%
MSF	13 168 879 €	0 €	0,00%
MDM	11 486 787 €	0 €	0,00%
HI	10 062 959 €	767 405 €	7,63%
Solidarités	6 250 493 €	210 693 €	3,37%
Total 10 organismes	300 250 158 €	6 690 367 €	2,23%
Total 32 organismes (pm)	322 751 554 €	8 044 495 €	2,49%

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les organismes

3 - Les frais de fonctionnement

Il ne serait pas significatif de calculer un taux pour les frais de fonctionnement compte tenu du petit nombre de projets effectivement réalisés par les associations.

En matière de frais de fonctionnement, il faut aussi noter les effets pervers, déjà évoqués, que sont susceptibles d'induire les exigences des organismes bailleurs : risque d'imputation forfaitaire à hauteur du plafond, sans justificatifs contrôlables ; risque de répercussion sur les programmes financés par la générosité publique de la partie qui excéderait le plafond imposé par le bailleur.

Le mode forfaitaire de calcul, qui a été le plus souvent rencontré, n'a pas permis à la Cour de vérifier le contenu de cette rubrique.

C - Les réaffectations et restitutions

Le bilan financier agrégé au 31 décembre 2005 fait apparaître qu'une partie des ressources collectées par les organismes a été réaffectée à d'autres actions ou, moins souvent, restituée aux donateurs.

Ressources non utilisées pour le tsunami

(Euros)

Ressources	Montant
Ressources tsunami désaffectées	19 872 388
Ressources tsunami restituées aux donateurs	204 976
Total	20 077 364
Rappel du total des ressources privées nettes	288 624 016
Part des ressources non utilisées pour le tsunami sur les ressources privées nettes	6,96 %

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les organismes

Face à l'afflux des dons, certains organismes ont considéré que les montants collectés excédaient les prévisions budgétaires des actions à réaliser au profit des victimes du tsunami. Ils ont alors parfois procédé à la désaffectation d'une partie des dons, mécanisme qui revient dans un premier temps à exclure ces sommes de l'enveloppe tsunami pour les regrouper dans un ensemble indifférencié ou mutualisé avant qu'une

décision du conseil d'administration ne décide des projets que ces fonds serviront à financer. En procédant de la sorte, les organismes rééquilibrent leurs ressources en fonction de leurs besoins. Les procédures de désaffectation seront étudiées infra et notamment la façon dont la volonté des donateurs a été recueillie (voir chapitre IV, II-A). Au 31 décembre 2005, près de 20 M€ ont été réorientés vers d'autres projets et d'autres victimes.

Quatre organismes⁵⁵ ont remboursé des donateurs qui ne souhaitaient pas voir leur don réaffecté.

D - Les ressources disponibles pour les actions

Les ressources qui, après déduction des frais et des sommes désaffectées, restent disponibles pour mener des actions au profit des victimes du tsunami sont reprises dans le tableau ci-dessous :

Ressources disponibles pour les actions

(Euros)

Ressources	Montant	Montant
Ressources collectées	322 751 554	
Frais généraux		13 657 693
Ressources réaffectées ou remboursées		20 077 364
Ressources disponibles pour les actions	289 016 497	

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les organismes

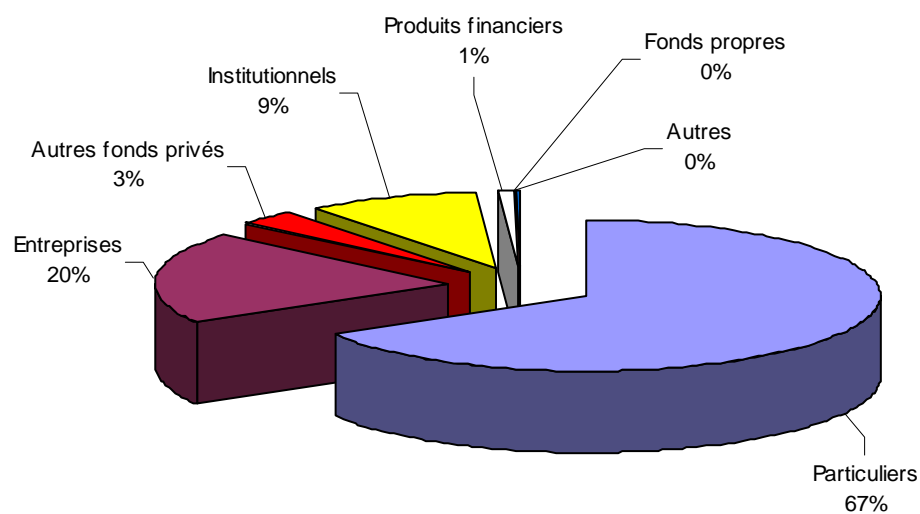
Les données figurant dans le tableau sont des données financières : elles signifient que sur la période qui va du 26 décembre 2004 au 31 décembre 2005, les 32 organismes disposaient théoriquement de 289 M€ pour réaliser leurs actions. C'est ce montant qui servira à l'analyse des actions entreprises par les 32 organismes.

⁵⁵ Handicap International, Médecins du monde, Médecins sans frontières et Secours populaire français.

Origine des ressources "tsunami"
(nettes des versements entre organismes)

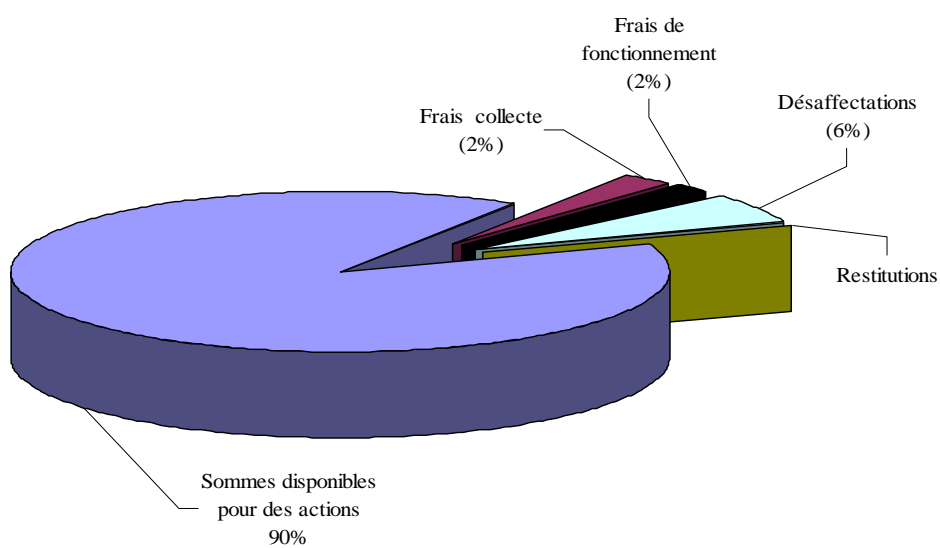
Origine des financements	Montant en euros	Pourcentage
Particuliers	214 332 669	66,41 %
Entreprises	63 485 509	19,67%
Autres fonds privés	10 805 838	3,35%
Institutionnels	30 154 326	9,34%
Produits financiers	2 909 350	0,90%
Fonds propres	615 418	0,19%
Autres	448 444	0,14%
TOTAL	322 751 554	100,00%

Origine des ressources "tsunami" (en %)



Sommes théoriquement disponibles pour des actions

Rubriques des emplois "tsunami"	Montant (en €)	En %
Sommes disponibles pour des actions	289 016 497	89,55%
Frais collecte	8 045 176	2,49%
Frais fonctionnement	5 612 517	1,74%
Désaffectations	19 872 388	6,16%
Restitutions	204 976	0,06%
Total	322 751 554	100,00%

Sommes théoriquement disponibles pour des actions

Chapitre II

L'emploi des fonds pendant les dix-huit premiers mois

Le contexte des interventions a été très différent selon les pays.

Au moment de la catastrophe, l'Indonésie vivait une alternance politique de grande ampleur : un nouveau président de la République avait été élu en septembre 2004 au suffrage universel direct, il avait désigné un nouveau gouvernement le 20 octobre 2004. La province d'Aceh, la plus touchée par le séisme avec celle de Nias, province à statut spécial, dotée notamment d'un système juridique spécifique, se trouvait après un régime de loi martiale (mai 2003) sous un régime d'urgence civile (mai 2004), qui n'a été levé qu'en mai 2005, au moment où se nouaient les négociations d'Helsinki entre le Gouvernement indonésien et le GAM⁵⁶ qui devaient conduire aux accords de paix du 15 août 2005, après 32 ans de conflit séparatiste.

Le Nord et l'Est du Sri Lanka, dévastés par les vagues, sont le théâtre d'une guerre civile qui dure depuis 30 ans entre rebelles tamouls⁵⁷ et forces gouvernementales, et qui comporte aussi des conflits intraethniques. Les pourparlers qui avaient permis un cessez-le-feu en février 2002 n'ont pas débouché sur la paix. La plupart des survivants du tsunami étaient déjà très pauvres du fait de la guerre et des déplacements de populations qu'elle entraîne. Les rapporteurs de la Cour n'ont d'ailleurs pu se rendre, du fait de l'insécurité, dans les districts de l'Est et du Nord, les plus affectés par le tsunami et où les principales ONG françaises sont intervenues⁵⁸ (Ampara, Batticaloa, Trincomalee, Jaffna).

La Thaïlande est, depuis 1932, une monarchie constitutionnelle. Si le Roi jouit d'une grande popularité, le Royaume n'a pas connu moins de 38 coups d'État militaires depuis 1932 ; le Premier ministre en fonctions au moment de la catastrophe était le premier à les avoir exercées pendant une mandature complète. Au-delà des drames humains, qui ont surtout frappé des communautés de pêcheurs, des groupes de migrants et des personnes travaillant dans le secteur du tourisme, l'économie thaïlandaise a été globalement peu affectée par le tsunami. Comme l'Inde, la Thaïlande avait fait connaître qu'elle n'avait pas besoin de l'aide internationale, mais des organisations internationales ou non gouvernementales ont pu y intervenir.

Aucun des pays frappés par le tsunami ne faisait partie de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) dans laquelle l'aide bilatérale française au développement se concentre.

56) Gerakin Aceh Merdeka (Mouvement Aceh libre).

57) Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE).

58) Certaines ONG ont payé un lourd tribut en vies humaines, en 2006 encore.

Le débat sur les phases et les finalités de l'action humanitaire a repris à l'occasion de la mobilisation planétaire qui suivit la catastrophe du 26 décembre 2004. Il a porté en particulier sur le périmètre et l'horizon temporel des interventions : urgence, réhabilitation, reconstruction, coopération au développement ?

Pour les institutions publiques d'Indonésie, tant l'agence de réhabilitation et de reconstruction (BRR, voir chapitre III, I-B) que l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (BPK, voir chapitre III, III-C)⁵⁹, les notions sont claires : la phase d'urgence (*relief phase*), qui a duré jusqu'au 30 avril 2005, se définit comme une phase de nettoyage des débris et d'évacuation des cadavres, de prise en charge des réfugiés (hébergement temporaire et soins) et de préservation de la vie ; la phase de réhabilitation, qui voit la remise en route des services collectifs, devait s'achever en décembre 2006 ; la phase de reconstruction, d'une durée de deux ans elle aussi, se définit comme la phase de reconstruction du système public, du système économique, des infrastructures et des institutions publiques ; les opérations « post Tsunami », qui n'incluent pas le développement, devraient avoir pris fin en décembre 2009.

Une telle conception d'un continuum paraît bien adaptée à l'action humanitaire après une catastrophe naturelle majeure⁶⁰ ; elle sera donc utilisée ci-après pour décrire les actions engagées par les organismes français. Il est évident toutefois que l'action d'urgence rend possible la réhabilitation et que la reconstruction commence avant que la réhabilitation soit achevée.

Il est intéressant de noter ainsi que la définition de la notion « d'action d'urgence » varie d'une association à l'autre. Il varie dans la durée tout d'abord puisque pour Handicap International par exemple l'urgence a duré un mois, alors que pour MSF elle a duré six mois. Pour les forces armées françaises, leur désengagement, commencé le 20 février 2005, marquait la fin de la phase d'urgence.

Elle varie aussi dans son contenu et son lien avec la période suivante, celle de « post-urgence », certaines associations englobant cette dernière notion dans celle d'urgence. On peut ainsi retrouver cette ambiguïté dans le domaine de l'eau et de l'assainissement : pour certaines

59) The Audit Board of the Republic of Indonesia, Audit strategy on the rehabilitation and reconstruction of Aceh and Nias 2006-2010, février 2006.

60) Il n'en serait pas nécessairement de même dans des situations d'urgence humanitaire complexe caractérisées par l'effondrement des institutions dans un contexte de conflit intérieur ou extérieur (voir Centre international pour la migration et la santé – CIMS-ICMH Linking relief to development, décembre 2000).

associations, comme Solidarités - Aide humanitaire d'urgence, il s'agit d'urgence ; pour la Croix-Rouge française ou ACF, dès qu'il y a construction d'infrastructures, plutôt de post-urgence. D'autres associations ne font d'ailleurs pas réellement cette distinction : pour Handicap International, le développement de programmes pour lutter contre toutes les formes de handicap (approche extensive de cette notion) s'inscrit nécessairement dans la durée ; en conséquence, le terme d'« urgence » qui est utilisé dans les appels à dons fait plus référence à la nécessité de recevoir rapidement de l'aide qu'aux types de projets envisagés et à leur durée.

Le tsunami a fait ressurgir le débat sur les finalités mêmes de l'action humanitaire, qui s'est concentré sur l'opposition urgence/reconstruction.

La plupart des associations contrôlées par la Cour sont intervenues dans des domaines d'action correspondant à leur vocation initiale. Ainsi, Médecins du Monde s'est concentrée essentiellement sur des activités de soins : en Indonésie comme au Sri Lanka, c'est tout d'abord l'accès aux soins primaires qui a dû être rétabli, par l'instauration de dispensaires ou de cliniques mobiles ; puis, Médecins du Monde a décidé de rester dans les deux pays pour des opérations de réhabilitation d'hôpitaux à Abidin en Indonésie et à Mallavi au Sri Lanka et de centres de santé en Indonésie. De la même façon, ACF a essentiellement conduit des projets d'urgence centrés sur la restauration de l'accès à l'eau et sur des aides alimentaires, puis des projets de reconstruction axés sur l'assainissement, la construction d'infrastructures et la sécurité alimentaire, ce qui correspond à son domaine d'intervention classique.

Mais cette spécialisation des associations a engendré un débat sur la légitimité d'intervention de certaines associations traditionnellement « urgentistes » dans le domaine de la reconstruction, débat initié par la décision prise par MSF d'arrêter la collecte, déjà évoquée plus haut. Cette association a en effet argué de son caractère « urgentiste » pour expliquer sa décision. Il est vrai que la pression médiatique a entraîné MSF dans une polémique que l'association ne souhaitait pas provoquer, mais sa décision rapide a eu le mérite de poser la question du rôle des ONG en matière d'urgence puis de reconstruction, de l'articulation de leur action avec celle des Etats, et de l'affectation des dons dans le cas d'un trop perçu pour la cause qui avait suscité l'appel à dons. Car si d'autres associations ont contesté la décision de MSF, nombre d'entre elles ont fait le choix elles aussi de réaffecter des dons tsunami à d'autres causes, parfois dès le mois de janvier, en raison de l'excès des versements reçus par rapport aux besoins tels qu'ils avaient été évalués à ce moment.

Il est cependant intéressant de noter que, même si MSF a quitté le Sri Lanka mi-mai 2005 et finance sa présence en 2006 en Indonésie sur ses fonds propres et non sur des ressources « tsunami », l'association a réalisé pour le tsunami des actions exceptionnelles, non directement liées à son domaine classique d'intervention en s'engageant, au Sri Lanka comme en Indonésie, dans la fabrication et la distribution de filets et de bateaux de pêche, ainsi que dans la fabrication de meubles et de briques. Ces interventions n'ont eu toutefois qu'une durée limitée dans le temps. D'autres associations, habituées à travailler à la fois dans l'urgence et dans la durée, n'ont pas eu à faire face à ce type de remise en question. Ainsi ACF, présente au Sri Lanka dès 1996 dans le Nord et l'Est du pays afin de porter aide et assistance aux personnes déplacées du fait de la guerre civile, est passée avec le tsunami de façon naturelle du moyen terme à l'urgence.

La Croix-Rouge française a fait quant à elle le choix de « l'humanitaire durable » (infra II), suscitant alors de la part du monde associatif des réactions variées.

I - Phase « urgence » : des objectifs atteints

Les associations sont intervenues très peu de jours après le début de la catastrophe et ont alors procédé à des opérations d'urgence, dans des domaines aussi variés que les premiers secours, le dégagement des corps et le déblaiement des débris, la distribution de biens de première nécessité, le rétablissement de l'accès à l'eau et à la santé ou la mise en place d'un hébergement temporaire. Toutes ces actions se sont achevées au plus tard à la fin du premier semestre 2005 et n'ont donc pu faire l'objet d'un contrôle sur place de la Cour, lorsque celle-ci s'est rendue au printemps 2006 en Indonésie, au Sri Lanka et en Thaïlande. En revanche, dans la plupart des 32 organismes contrôlés, des projets d'urgence ont pu faire l'objet d'un contrôle sur pièces.

Les actions d'urgence ont mobilisé une faible part (21 M€) des sommes collectées par les organismes. Le tsunami a avant tout donné le jour à des projets d'actions de réhabilitation et de reconstruction, voire de développement, ce qui peut apparaître paradoxal puisque l'appel à la générosité publique a été avant tout axé sur l'urgence, et que bon nombre d'actions ont été mises en œuvre par des associations essentiellement urgentistes.

A - Le soutien logistique apporté par l'Etat

1 - L'appui du ministère de la défense

Dès le 29 décembre, le ministère de la défense a été en mesure d'envoyer en Asie du Sud-Est des éléments préparant la voie au déploiement d'importants moyens aériens maritimes et terrestres, dans le cadre de l'opération « Beryx⁶¹ », pilotée par la Marine.

La durée de la mission, et donc le maintien sur place des unités militaires, ont été volontairement, et dès le départ, limités. Au fur et à mesure que les autorités locales rétablissaient les communications terrestres, que les organisations internationales prenaient en main la coordination de l'aide internationale et que l'action des ONG s'inscrivait moins dans une optique d'urgence et davantage dans la perspective de la reconstruction, le départ échelonné des principaux moyens déployés a été organisé à compter de la mi-février.

a) Un déploiement hors normes de moyens militaires à des fins humanitaires

Les forces armées françaises ont fréquemment apporté leurs concours dans le cas de catastrophes naturelles (en 2004 elles avaient déjà contribué à l'assistance aux autorités algériennes à la suite du tremblement de terre qui avait éprouvé ce pays). Moins de dix mois après l'intervention en Asie du Sud-Est en faveur des victimes du tsunami, elles sont intervenues au Pakistan, dans le cadre de l'opération « Bahral », après le tremblement de terre au Cachemire.

Dans le cas du tsunami, et à la différence des tremblements de terre, le nombre de blessés a été relativement peu élevé, mais les points d'intervention étaient très nombreux et dispersés sur une vaste aire géographique. Surtout, l'accès aux zones les plus touchées s'est révélé particulièrement difficile, au moins au début.

La mobilisation de moyens relativement importants sous une structure de commandement interarmées particulière s'est donc imposée.

L'étendue de l'aire géographique concernée rendait nécessaire une concentration prioritaire des moyens sur la zone proche de l'épicentre du phénomène, en Indonésie. La nature des dommages et surtout la dispersion des populations affectées le long des côtes, ainsi que la destruction des communications terrestres, empêchaient d'atteindre les sites les plus affectés sans recours aux moyens maritimes et aux hélicoptères.

61) Du nom d'un poisson des grands fonds et des récifs coralliens des mers tropicales.

Dans le cas des *Maldives*, où le nombre de victimes a été moins élevé (82), il s'agissait essentiellement d'apporter des transports humanitaires et des vivres entre la capitale et les atolls (intervention de la frégate « Dupleix » à compter du 9 janvier).

En *Indonésie*, les moyens aériens français, notamment les hélicoptères, ont été mis en place, non sans difficultés compte tenu de la saturation des plates-formes aéroportuaires, tout d'abord à Medan puis dans l'île de Sebang au nord de Banda Aceh, ce qui a permis un début d'assistance dès le 11 janvier. En accord avec les autorités indonésiennes, le gros de la force « Beryx » (hélicoptères, avions de transport, une section du génie, les moyens de soutien logistique, le dispositif médical) a été installé à Meulaboh avec le soutien du porte-hélicoptères « Jeanne d'Arc » et de la frégate « Georges Leygues ». Les capacités d'emport de ces navires ont permis de disposer, dès le début de l'intervention, de matériel, de fret et de personnels immédiatement opérationnels.

En *Thaïlande*, l'avion de patrouille Atlantic 2, basé à Djibouti, a effectué en liaison avec la marine locale des missions de repérage de victimes dans le nord de l'Océan Indien. C'est également dans ce pays, à Phuket d'abord, puis à Bangkok, qu'a été installée l'équipe spécialisée de l'unité de gendarmerie d'identification des victimes de catastrophes.

La réactivité des moyens français mis en œuvre a été notable : dès le 31 décembre un Boeing C 135 de l'armée de l'air a rejoint Phuket. Un Airbus A310 transportant 12 tonnes de médicaments et de matériel de traitement de l'eau est parti pour Colombo le 2 janvier au soir. Un Airbus médicalisé a ramené à Paris le 3 janvier une vingtaine de blessés. Le porte-hélicoptères Jeanne d'Arc et la frégate Georges Leygues, qui avaient reçu dès le 27 décembre leur ordre de mission, ont appareillé de Djibouti le 4 janvier, après avoir embarqué une section du génie de la Légion Etrangère et deux hélicoptères lourds Puma ainsi que cinq tonnes de médicaments, 80 000 litres d'eau, des vivres et du fret humanitaire. La frégate Dupleix a été détachée le 6 janvier pour participer à l'opération « Beryx ».

Moins d'une semaine après la catastrophe, les premiers éléments étaient sur place : parallèlement à l'envoi du module de médecine d'urgence de l'ESCRIM⁶², les premières rotations des appareils de l'armée de l'air ont été effectuées tandis que la montée en puissance du dispositif naval et aérien débutait. La marine a alors joué un rôle prépondérant (1126 marins ont participé aux opérations). Le centre international d'identification des corps des victimes du tsunami mis en place à Phuket (puis transféré à Bangkok) a reçu le concours d'une centaine de gendarmes de l'UGIVC⁶³, de 53 policiers et de 33 spécialistes du service de santé des armées.

b) Une organisation des moyens répondant à la spécificité de la situation locale.

Compte tenu de l'importance des moyens mis en œuvre et de leur diversité, nécessitant l'adoption d'une structure de commandement interarmées, le choix du cadre juridique et organisationnel de l'opération extérieure s'imposait assez naturellement. La décision a été prise le 27 décembre. Le contexte dans lequel s'est déroulée l'opération Beryx a cependant débouché sur des adaptations spécifiques :

Les moyens importants engagés ne l'ont été que sur une durée d'intervention volontairement limitée.

La stratégie de sortie de l'opération a été déterminée et affichée dès le départ. L'opération Beryx s'est déroulée sur huit semaines : du 3 janvier - date des premiers déploiements - au 20 février, qui marque le début de la phase d'un désengagement, avec un pic d'activité entre le 23 janvier et le 9 février.

La période de présence militaire correspond donc à la phase d'urgence et de stabilisation. Plusieurs raisons justifient cette distinction entre la phase d'urgence, où le soutien militaire est décisif, et celle de la reconstruction, où il n'est pas aussi approprié :

62) ESCRIM : Élément de la Sécurité Civile Rapide d'Intervention Médicale, déployé à Meulaboh, renforcé par 4 médecins embarqués sur la Jeanne d'Arc et des médecins du Service de santé des armées. Il a été déployé en Indonésie du 7 au 28 janvier, puis relevé par la Croix-Rouge Internationale. Il dépend du ministère de l'Intérieur, mais il est traité dans la partie consacrée au ministère de la défense en raison des soutiens logistiques militaires dont il a bénéficié.

63) UGIVC : Unité Gendarmerie d'identification des victimes de catastrophes, qui dépend de l'Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie Nationale.

- La légitimité de l'intervention et de la présence continue de forces armées extérieures s'affaiblit considérablement au-delà de la période d'urgence et de stabilisation.
- Les autorités indonésiennes ont veillé à ce que la préoccupation de la souveraineté indonésienne ne soit pas jamais perdue de vue, même dans un contexte d'extrême confusion et d'impuissance des autorités locales. Elles ont ainsi tenu, dès les premiers déploiements, à encadrer l'action des forces étrangères (présence d'officiers de liaison indonésiens, procédures d'autorisation d'escale, interdiction du port des armes).
- La phase de reconstruction implique l'utilisation de ressources que les armées ne possèdent pas nécessairement.
- Le dispositif militaire ne saurait être maintenu au-delà d'une certaine période sans relève des effectifs et reconstitution des ressources qui alourdiraient considérablement le coût de l'opération humanitaire.

L'opération Beryx, dont la rapidité de déploiement a été facilitée par le recours à des moyens déjà en mission dans la zone ou à proximité de celle-ci, a donné lieu à une forte utilisation des potentiels : le GEAOM⁶⁴, qui se trouvait en Mer Rouge au moment du tsunami, a cumulé, au titre de cette opération, 38 jours consécutifs à la mer. Les hélicoptères et les deux C 160 auront effectué, pour les opérations humanitaires et de soutien, 960 heures de vol en Indonésie. La frégate Dupleix aura été temporairement retirée de son affectation à l'opération internationale « Enduring Freedom » de soutien à la coalition en Afghanistan.

Le caractère interarmées des moyens mis en œuvre et du commandement de l'opération a bénéficié de la présence effective sur la zone des responsables directs.

Le commandement de l'opération « Beryx » a été confié à l'amiral commandant la zone maritime de l'Océan Indien, qui a pu partager son état-major opérationnel entre la Jeanne d'Arc, croisant le long de la côte indonésienne (Banda Aceh et Meulaboh), et le bâtiment de commandement et de ravitaillement Marne, d'abord à Dubaï, puis en relève de la Jeanne d'Arc lors de la phase de retrait. La coordination des éléments des différentes armées en a largement bénéficié.

64) GEAOM : Groupe École d'application des officiers de marine constitué du porte-hélicoptères Jeanne d'Arc et de la frégate Georges Leygues.

c) Le soutien aux ONG et aux organisations internationales

Le soutien aux ONG et aux organisations internationales a été une des priorités de l'opération « Beryx ».

La collaboration des militaires français a concerné de nombreuses agences de l'ONU : UNICEF (vaccinations d'enfants, déblaiement et reconstruction d'écoles), PAM (alimentation), HCR (réfugiés), OMI (transport logistique), PNUD (reconstruction), BCAH (coordination des interventions locales), OMS (santé), SAHNU⁶⁵ (transports).

Les militaires français ont apporté leur concours à 46 ONG⁶⁶ dont 36 organisations françaises.

Dans le cadre de l'opération Beryx, plus de 500 tonnes de fret, dont 353 tonnes pour le seul fret humanitaire, ont été acheminées (128 tonnes l'ont été au profit de l'ONG française Action contre la Faim, agissant pour le compte du Programme alimentaire mondial dans le district de Meulaboh). Sur les 2 795 passagers acheminés par les moyens militaires français (hélicoptères et C160), 1 938 personnes travaillaient pour des ONG ou des organisations internationales.

En lien avec les ONG, le service de santé des armées, renforcé à partir de Djibouti et de la métropole ainsi que par les treize élèves officiers médecins embarqués sur le GEAOM, a assuré, dans un premier temps, le soutien des consultations médicales de l'ESCRIM puis, à Aceh, des campagnes de vaccinations au profit des populations pour parer au risque d'épidémie de rougeole, à la demande de l'OMS et sous l'égide de l'UNICEF (qui a fourni les vaccins). 10 000 enfants, soit près de 80 % de la population concernée, ont été vaccinés.

65) Services aériens humanitaires des Nations Unies.

66) Parmi lesquelles Action contre la Faim (ACF), Solidarités, Médecins sans Frontières (MSF), Médecins du monde (MDM), Secours islamique français (SIF), Aide Médicale Internationale (AMI), Handicap International, Pompiers sans frontières, Care, Première Urgence, Secours populaire français, Architectes de l'urgence, Télécoms sans frontières, ACTED, Triangle, Atlas Logistique, World Relief, Mercy Corps, ADRA (Adventis Development Relief Agency), Caritas, Catholic relief Service (CRS), Norwegian Church Aid, BFAST (Belgian First Aid and Support team), Elisa, Secours catastrophe français, Mouvement d'Aide et de Ressources Solidaires (MARS), Arche de Zoé, Swedish Rescue Security Agency (SRSA), Samaritans Purse, Croix-Rouge française, Suez Assistance, Croix-Rouge espagnole, Ordre de Malte, Chaîne de l'Espoir, Energie Assistance (Suez), Planète urgence, Pharmaciens sans Frontières.

Une section du génie de la Légion Etrangère, stationnée habituellement à Djibouti et embarquée à bord de la Jeanne a effectué, aidée des marins, des actions de déblaiement de zones sinistrées et réhabilité six dispensaires et une école à Meulaboh (Indonésie), en lien avec les ONG sur place.

L'association la Chaîne de l'espoir souligne que l'Armée de l'Air Française a transporté ses équipements médicaux jusqu'aux zones sinistrées de Meulaboh (Indonésie) et Matara (Sri Lanka), et les a mis en place dans les hôpitaux sinistrés. En outre, les médecins et infirmiers de la Jeanne d'Arc ont participé à la formation des personnels locaux à l'utilisation des matériels livrés.

d) Pour les forces armées françaises, des enseignements applicables à d'autres interventions d'urgence

Un premier point concerne la nécessité d'une évaluation immédiate et l'adéquation des moyens aux besoins détectés dans la première phase d'urgence.

L'exceptionnelle émotion qui a gagné tous les pays lors de la catastrophe a parfois brouillé l'analyse des besoins réels. Dans le cas de l'aide aux victimes du tsunami, elle a été compliquée par une surenchère provoquée en partie par l'intensité de la pression politique et médiatique. Dans un contexte de tension entre l'offre de capacité de transport et la demande, ceci a pu aboutir, dans la phase d'urgence, à la tentation de privilégier la visibilité sur l'efficacité. Le soutien aux victimes du tsunami a entraîné, entre militaires, ONG, aides nationales et organisations internationales, une surcapacité de l'offre médicale : c'est ainsi que des militaires ont acheminé, à la demande d'ONG, des médicaments inutiles ou périmés ; l'ESCRIM a de même été conduit à « mener une médecine de dispensaire » alors qu'il est avant tout équipé pour traiter des blessés graves. L'envoi de ce détachement lourd qui représente 72 personnes, 30 tonnes et 120 m³ de matériel pour mettre en place un hôpital de campagne n'était pas vraiment adapté aux besoins puisqu'on sait maintenant qu'une telle catastrophe cause principalement des morts et peu de blessés autres que légers : pour tout le temps de la présence de l'hôpital Escrim sur le terrain, le ministère de l'intérieur indique le bilan suivant : « 1800 consultations et une dizaine d'opérations chirurgicales ».

En second lieu, les équipes militaires d'évaluateurs doivent précéder l'arrivée sur le théâtre des premiers éléments dont elles sont censées guider l'accueil et faciliter l'installation. En l'occurrence, la simultanéité a suscité quelques difficultés dans la mise en place de la logistique nécessaire pour l'acheminement des moyens aériens.

Enfin, le recours aux ambassades de France en Indonésie, en Thaïlande et en Inde (l'attaché militaire étant compétent pour le Sri Lanka) et aux attachés de défense des postes a pu, dans certains cas, se trouver compliqué par l'absence de moyens de déplacement et de communication adaptés à une situation locale devenue chaotique et aux distances importantes séparant les capitales des sites de la catastrophe. Un certain nombre de dispositions pratiques peu onéreuses par rapport aux coûts opérationnels que peuvent occasionner des complications logistiques pourraient être assez facilement adoptées à l'avenir (mise à disposition d'équipements, possibilité de disposer immédiatement de crédits permettant l'achat de téléphones portables locaux et la location de véhicules, etc.).

L'opération « Beryx » aura, en définitive, montré qu'en dépit d'un contexte très spécifique, le recours aux moyens militaires dans les crises humanitaires ne nécessite ni nouvelles procédures de mise en œuvre des forces ni innovation institutionnelle en matière de coordination, mais bien une claire distinction entre la phase d'urgence et celle où les moyens civils doivent prendre le relais.

2 - Le soutien des autres ministères

a) Le ministère des affaires étrangères

Les actions d'urgence décidées par la cellule d'urgence du ministère des affaires étrangères ont été pilotées et financées par la délégation à l'action humanitaire (DAH). La DAH a, comme pour ses autres missions, assuré l'affrètement d'avions, la mise à disposition de stocks et le préfinancement d'opérations immédiatement nécessaires. Les dépenses d'affrètement font l'objet d'appels d'offres.

L'intervention française s'est d'abord manifestée par l'envoi immédiat de premiers secours : détachements de sécurité civile, y compris éléments de reconnaissance et d'évaluation (ERE), pompiers, spécialistes de l'identification, équipes médicales (Samu) pour des tâches de première urgence et d'assistance médicale immédiate, stocks et rations humanitaires. La DAH a préparé avec la sécurité civile l'envoi de l'hôpital de campagne ESCRIM.

On peut également qualifier d'interventions immédiates un certain nombre d'opérations - financées par la DAH - qui se sont étalées jusqu'en mars-avril 2005, comme les transports de personnels de relève ou l'acheminement de matériels complémentaires comme les osmoseurs, puis le retour d'équipements lourds comme l'hôpital ESCRIM.

Il a déjà été signalé que la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France a envoyé une chargée de mission à Phuket ainsi que des agents de la Croix-Rouge française en application du partenariat conventionnel qu'elle a avec cette association.

b) Le ministère de l'intérieur

Dès le 27 décembre, le ministère de l'intérieur a envoyé une première mission d'évaluation de la direction de la sécurité civile à Colombo. Cette équipe a soutenu l'ambassade dans la gestion du fret humanitaire et dans l'accueil des ONG. Elle a rencontré ensuite d'importantes difficultés à Banda Aceh, en Indonésie, trouvant un aéroport surchargé et des partenaires locaux dépassés et sans moyens logistiques ou financiers pour y remédier.

Le 27 décembre également, 60 militaires de l'unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile de Nogent-le-Rotrou ont été envoyés à Ampara, dans l'Est du Sri Lanka pour des opérations de secours médical, de dégagement des accès et de sécurisation des habitations. Une équipe composée de policiers de l'unité d'identification de la police et de la police technique et scientifique a rejoint le 29 décembre une première équipe d'experts de la gendarmerie qui avait été dépêchée en Thaïlande pour participer aux opérations d'identification des personnes décédées. L'ESCRIM est arrivé en Indonésie la première semaine suivant la catastrophe.

Outre l'engagement de ces moyens pour les opérations de secours en Asie du Sud-Est, le ministère de l'intérieur a activé une cellule nationale de coordination pour recueillir et traiter en temps réel les données d'identification des victimes. Enfin, les services de police et de gendarmerie ont reçu instruction d'accueillir toute personne souhaitant faire une déclaration de disparition ; les informations recueillies étaient immédiatement transmises à la cellule nationale d'identification et à la cellule d'urgence du ministère des affaires étrangères.

B - Les différents domaines d'intervention des associations

1 - L'évaluation des besoins

La mobilisation des associations a été immédiate. Pour la plupart d'entre elles, la phase d'évaluation des besoins et de diagnostic se déroule concomitamment à l'envoi d'équipes sur place. Cette évaluation a été réalisée de façon plus ou moins approfondie selon les cas.

a) Les ONG appartenant à un réseau

Pour les grandes associations qui appartiennent souvent à un réseau plus vaste, comme le Secours catholique ou la Croix-Rouge française, la procédure est précisément normée.

Pour le Secours catholique intervient ainsi l'équipe de soutien aux interventions d'urgence (ERsT - Emergency Response Team), équipe composée de professionnels mise en place par le secrétariat général de la confédération Caritas internationalis. La « phase ERsT » (ou « phase de livraison ») est celle d'une réponse immédiate aux besoins les plus pressants et de l'établissement d'une plate-forme commune. Elle a notamment pour objectif, de mener en 15 ou 20 jours une évaluation initiale de la catastrophe, de la capacité d'intervention de la l'association nationale caritas du pays touché et des besoins logistiques ; d'élaborer rapidement un appel aux Caritas contributrices pour élaborer et financer un programme coordonné de financement et d'intervention (SOA⁶⁷) couvrant les besoins immédiats ; d'établir des contacts avec d'autres organismes (spécialement l'ONU) et des ONG sur le terrain, avec les ambassades intéressées (y compris la Nonciature) et les représentants des donateurs institutionnels potentiels dans le pays.

Pour la Croix-Rouge française, les principes et règles d'intervention, les procédures, les formations et les matériels reposent dans la phase d'urgence sur l'intervention des équipes « FACT⁶⁸ » d'évaluation et de coordination et « ERU⁶⁹ » de réponse aux urgences humanitaires.

Lors d'une catastrophe, et après l'appel à l'aide internationale du pays ou de la société nationale sœur, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge effectue une évaluation. Cette évaluation est menée par les équipes FACT, qui sont composées de personnels des sociétés nationales ayant suivi des formations à l'évaluation et à la coordination en urgence. Ainsi la Croix-Rouge française dispose de 10 collaborateurs formés FACT et l'un d'entre eux a été mobilisé dans l'équipe Sri Lanka fin décembre 2005. La mission de l'équipe FACT est double : elle doit entendre les priorités de la société nationale et participer aux réunions organisées avec le gouvernement et le bureau représentant les Nations Unies sur place (BCAH en général) ainsi qu'avec les principaux acteurs de l'urgence pour faire très rapidement une offre de secours aux autorités nationales et

67) Special Operations Appeal.

68) Field Assessment and Coordination Team.

69) Emergency Response Unit.

délimiter les zones et thèmes de l'intervention de la Croix-Rouge française ; elle doit aussi aider à l'accueil et à la coordination des équipes de réponse aux urgences qui arrivent dans les jours qui suivent la catastrophe, une fois la zone et les thèmes connus et après avoir rendu compte à Genève.

Les ERU sont des équipes financées par les sociétés nationales, formées de professionnels et de spécialistes qui bénévolement, vont partir pour des missions d'extrême urgence dans un délai très court. Le déploiement des ERU se fait sous mandat de la Fédération internationale et toujours en accord avec la Croix-Rouge locale. Ces équipes ont aussi, de façon indirecte, un rôle d'évaluation. Ainsi, c'est dès l'intervention de l'ERU « eau et assainissement » de la Croix-Rouge française à Sigli en Indonésie que le problème de l'eau dans cette zone, qui concerne 28 000 personnes réparties sur 46 sites, est apparu : l'eau était soit salée soit douce mais en quantité insuffisante et de qualité impropre à une consommation directe. L'ERU a identifié les sites de production et a organisé des rotations de camions pour amener l'eau potable, projet qui a ensuite été repris par la Croix-Rouge française.

Dans le cas d'un organisme appartenant à un réseau, comme le Comité français pour l'UNICEF ou le Secours islamique français, c'est l'UNICEF ou l'IRW⁷⁰ qui, à travers ses bureaux de pays, procède à l'évaluation des besoins locaux.

b) D'autres modalités d'évaluation

Le cas de ces grandes associations est cependant assez spécifique ; l'évaluation locale des besoins se fait en général de façon plus informelle, soit par l'équipe d'intervention arrivée sur place, soit par l'intermédiaire d'un partenaire local, soit par le bureau de l'association implanté sur place.

- Le premier cas est le plus courant. C'est ainsi qu'a procédé par exemple Médecins du Monde. Deux équipes logistiques et médicales ont été envoyées dès le 28 décembre au Sri Lanka et en Indonésie. Les évaluations ainsi réalisées ont été rapides et sommaires, mais correspondaient à la situation d'urgence. À Banda Aceh par exemple, la première évaluation des besoins a été faite à partir du 30 décembre 2004 et s'est poursuivie jusqu'au 4 janvier 2005, tandis que les premières cliniques mobiles étaient mises en place. La méthode d'évaluation rapide utilisée a été la suivante : coordination avec les autorités sanitaires à Banda Aceh, coordination avec la cellule de crise des autorités à Jakarta

70) Islamic Relief Worldwide.

et Banda Aceh, coordination avec les agences des Nations Unies et les ONG sur place, évaluation sur place des différents sites où des besoins étaient identifiés, cartographie en collaboration avec les autres acteurs de santé des besoins, des risques et des moyens mis en œuvre.

Dès janvier, les 14 sites initiaux d'intervention de Médecins du Monde, pour le projet portant sur l'urgence liée au rétablissement des soins de santé primaires, ont été choisis grâce à cette méthode. Jusqu'à la mi-avril 2005, soit pendant toute l'intervention de l'association en substitution du système local de santé, l'équipe de Médecins du Monde a procédé à une réévaluation permanente des besoins, transmise au siège chaque semaine.

Pour les associations intervenant sur l'urgence, mais ayant aussi l'intention de mettre en place des projets de reconstruction, l'évaluation s'est souvent faite en deux temps : une première évaluation rapide des besoins, puis un diagnostic plus approfondi quelques semaines plus tard. Ainsi le dispensaire de Médecins du Monde à Kinniya a-t-il été aménagé dès le 31 décembre 2004 au vu des conclusions de l'équipe arrivée à Trincomalee. Une évaluation spécifique des besoins a été menée fin janvier dans le nord du Sri Lanka par la coordinatrice générale, un médecin et un logisticien de l'équipe terrain de Trincomalee ; elle a conduit à une installation de l'association à Mallavi afin de réhabiliter l'hôpital rural.

- Dans le deuxième cas, lorsqu'un partenaire local est déjà sur le terrain, l'évaluation se fait par des équipes en place. En Inde, le BICE a confié à son partenaire indien le soin de faire un diagnostic d'urgence. Celui-ci, basé à Pondichéry et spécialisé dans les actions en faveur des enfants et des populations les plus démunies, a été contacté le 2 janvier. Le 6 janvier, le BICE décidait d'intervenir dans la région.

- L'évaluation se fait aussi localement lorsque l'association française dispose déjà d'un bureau ou d'équipes sur place. Ce fut par exemple le cas de MSF, implantée au Sri Lanka depuis de nombreuses années ; en Indonésie, l'association est passée par MSF Belgique, déjà présente, afin de mener une première mission d'évaluation.

On peut citer même un quatrième cas de figure : celui où ce sont des associations qui, une fois arrivées sur place, ont eu besoin d'autres associations. L'association Electriciens sans frontières a été appelée par la Croix-Rouge française en Indonésie et au Sri Lanka, puis par le Secours Catholique au Sri Lanka, afin de procéder à l'alimentation en électricité d'hôpitaux ou de camps de réfugiés.

c) Appréciation générale

Des diagnostics ont souvent pu être réalisés rapidement après la catastrophe, les réponses des associations élaborées en urgence ont été en général bien adaptées au terrain. Il n'y a pas eu de décalage majeur entre le diagnostic initial et les besoins réels, dans cette phase d'urgence.

Le seul fait notable est, dans certains cas, la surestimation du nombre de blessés. Les associations spécialisées dans le domaine médical se sont aperçues peu de temps après leur arrivée soit qu'elles resteraient moins longtemps que cela avait été anticipé, comme Médecins sans frontières qui a quitté le Sri Lanka le 15 mai 2005, soit qu'elles devraient plutôt prendre en charge des projets à long terme comme la rénovation d'hôpitaux ou de dispensaires, ce qui fut le cas pour la Croix-Rouge française ou Médecins du monde en Indonésie. Médecins sans frontières souligne ainsi qu'à Meulaboh (Indonésie) l'hôpital comprenait douze chirurgiens urgentistes étrangers et locaux, soit beaucoup plus que les besoins réels ; en revanche, la quasi-totalité du personnel infirmier avait péri et c'est sur cet aspect que l'association a décidé de centrer son action.

Le rapport du groupe URD⁷¹ du 16 décembre 2005 sur l'évaluation de l'aide publique française aux pays touchés par le séisme et le tsunami du 26 décembre 2004 insiste ainsi sur l'importance du calibrage des moyens en début de phase d'urgence car « un tsunami tue mais blesse peu ».

2 - La mise en place d'une organisation interne spécifique

La plupart des organismes contrôlés par la Cour ont eu une procédure interne de fonctionnement dérogatoire en phase d'urgence, qu'elle ait été mise en place de façon informelle ou prévue par les statuts.

Dans le premier cas, le plus répandu, les décisions principales ont été prises par le directeur général ou par le bureau de l'association, sans consultation au préalable du conseil d'administration, qui a en général été informé dans les semaines qui suivirent. Ainsi, la réaction de l'association Solidarités - Aide humanitaire d'urgence face à la catastrophe a été très rapide et le lancement des procédures d'intervention tout à fait informel. L'accord des membres du bureau sur le projet d'intervention dans les zones affectées a été sollicité par un courrier électronique du 28 décembre, les interventions ont ensuite été validées par le conseil d'administration du 29 janvier 2005.

71) Groupe Urgence Réhabilitation Développement, étude commandée par le ministère des affaires étrangères (voir chapitre IV, II-B).

Chez Médecins du Monde, les décisions stratégiques, opérationnelles et financières sont prises par le conseil d'administration pour les plus importantes et par le comité de direction pour les autres. En cas d'urgence, un processus court de décision existe, dans lequel les décisions peuvent être prises par le président, après consultation du responsable de mission du pays concerné ou du responsable du groupe continental concerné, et le directeur des opérations internationales, après consultation de son adjoint en charge des urgences. Dans le cas du tsunami, la décision d'intervention a été prise dès le 26 décembre 2004 en processus court, et a été confirmée par le conseil d'administration le 7 janvier 2005.

Dans de nombreux cas, une personne spécifique a été ensuite rapidement désignée ou une structure ad hoc créée pour suivre les projets et les procédures sont alors devenues plus classiques. En décembre 2004 et janvier 2005, le directeur des missions de Solidarités - Aide humanitaire d'urgence a centralisé les informations opérationnelles en provenance du terrain et validé les axes des projets proposés par les responsables d'évaluation sur place, en informant les membres du bureau ; le 2 février 2005, une cellule « Asie », composée d'un responsable géographique, de son assistant et d'une gestionnaire, a été créée pour assurer la gestion spécifique des missions Indonésie et Sri Lanka, suivant le fonctionnement classique de l'association.

3 - Les actions d'urgence

a) Des domaines nombreux d'intervention

Les actions qualifiées d'urgence par les 32 organismes contrôlés par la Cour ont concerné deux pays principalement, puisque l'Indonésie et le Sri Lanka ont bénéficié de 87 % des actions d'urgence financées, devant la Thaïlande et l'Inde.

L'assainissement de l'eau et les premiers soins et secours sont les deux thèmes prédominants puisque ces actions représentent plus de 80 % des dépenses relatives à l'urgence, le solde ayant financé des projets de déblaiement des débris et de distribution de produits de première nécessité.

En matière d'assainissement de l'eau, Solidarités - Aide humanitaire d'urgence a réalisé dans le district d'Ampara au Sri Lanka, du 24 janvier 2005 au 30 septembre 2005, un projet financé par l'Agence de l'eau Seine-Normandie et la Fondation de France dont 35 000 personnes ont été bénéficiaires. Les réalisations ont été les suivantes : construction de 550 toilettes permanentes, pose de 18 kilomètres de canalisations,

production et distribution quotidienne d'eau potable, installation de 100 réservoirs pour stockage et distribution d'eau potable, promotion à l'hygiène et distribution de kits d'hygiène, vidange des fosses submergées et inutilisables de 771 latrines, nettoyage de 500 puits afin d'en restaurer l'usage (eau domestique et parfois eau de boisson), aménagement de 20 aires de lavage.

En matière d'accès aux soins primaires, on peut citer l'exemple de Médecins du Monde au Sri Lanka, où le dispensaire de Kinniya, déjà évoqué, ouvert 7 jours par semaine, a fourni les services suivants à la population : consultation de médecine générale, suivi ante et postnatal, suivi nutritionnel, surveillance épidémiologique et transfert des cas urgents aux structures de référence ; en complément, des consultations mobiles ont été organisées dans le district de Trincomalee. Début février 2005, un hôpital de campagne au plateau technique complet a été mis en place par la Sécurité civile italienne, Médecins du Monde a réduit progressivement ses activités de consultation. Une proche collaboration avec le ministère de la Santé et les organisations internationales a conduit l'association à estimer que le redémarrage du système public de soins pourrait se réaliser sans que son concours constitue une réelle plus-value. Pour ces raisons, l'intervention de Médecins du Monde à Trincomalee s'est limitée à la phase d'urgence et s'est achevée le 23 février 2005.

Il faut noter, dans le domaine des premiers secours, les actions de Secouristes sans frontières (SSF) ou de Pompiers sans frontières (PSF).

SSF est intervenu au Sri Lanka dès le 27 décembre 2004, à la demande de la délégation à l'action humanitaire, pour une mission commune avec la Sécurité civile. L'équipe, d'une vingtaine de membres, était composée de trois médecins urgentistes, un infirmier anesthésiste, une infirmière de bloc opératoire et quinze spécialistes en sauvetage déblaiement. Elle a installé un poste médical avancé de campagne dans le district d'Ampara au sein d'un camp de réfugiés à Kalmunai, près de Batticaloa. SSF indique que, durant les six jours où elle a été présente sur place, l'équipe a pris en charge 1 548 victimes et que les sauveteurs ont désincarcéré, avec des moyens semi-lourds, sept corps sans vie.

PSF a envoyé à Sumatra une équipe d'intervention de dix membres, dont un médecin et 2,5 tonnes de matériel. Jusqu'au 18 avril 2005, l'association a participé à la gestion d'un camp de 2500 réfugiés dans la région de Banda Aceh, en assurant l'accès à l'eau potable, en mettant en place un dispensaire et en développant des actions de sensibilisation à l'hygiène.

Enfin, des associations spécialisées dans des domaines techniques, comme Electriciens sans frontières (ESF) ou Télécoms Sans Frontières (TSF), ont effectué des actions d'urgence dès l'annonce de la catastrophe.

L'action de Télécoms Sans Frontières (TSF) en Indonésie

Lorsque les premiers volontaires de Télécoms Sans Frontières sont arrivés à Banda Aceh le 2 janvier 2005, leur réputation d'ingéniosité les avait précédés. Dès le 28 décembre, une équipe de TSF était arrivée au Sri Lanka, sur un vol affrété par le Gouvernement français. Quand, cinq jours après le séisme, le gouvernement indonésien a décidé de faire appel à l'aide internationale, TSF a envoyé une équipe depuis Colombo.

Les moyens de TSF semblent à première vue dérisoires face à l'ampleur de la catastrophe. Fondée en 1998 par un cadre de France Télécom et basée à Pau, l'association compte huit salariés et une trentaine de bénévoles, pour un budget annuel de l'ordre de 500 000 €. Mais elle a déjà prouvé, à l'occasion d'autres catastrophes humanitaires, qu'elle sait mobiliser pour des opérations d'urgence, des moyens à la fois humains (volontaires), matériels (appareils mobiles de communication satellitaire) et financiers (en particulier auprès d'ECHO). Repérant les catastrophes naturelles grâce à un réseau de satellites géostationnaires, TSF déploie immédiatement des équipes légères qui installent, pour les ONG et agences de l'ONU, des centres de télécommunications provisoires ; elle met en outre à disposition des populations des lignes satellitaires qui leur permettent de rentrer en contact avec des proches.

En Indonésie, TSF a installé à Sumatra, dès le 3 janvier, deux centres de télécommunications pour 163 acteurs de l'urgence (ONG, agences onusiennes, autorités locales). Le premier centre, établi à Banda Aceh au Centre d'information humanitaire des Nations Unies, a été, dans les premiers jours de l'intervention, l'unique centre de télécommunications locales et internationales. Le second a été établi à Meulaboh, au centre de coordination des ONG. Parallèlement, TSF a installé des centres d'appels mobiles dans 47 camps de personnes déplacées. Trois à cinq minutes étaient offertes à 3 406 familles sinistrées, qui ont pu appeler leurs proches. TSF est intervenue à nouveau après le séisme qui a frappé l'île de Nias le 28 mars 2005.

b) La participation des bénéficiaires à l'action d'urgence

L'exemple d'Electriciens sans frontières est significatif de l'implication des acteurs locaux : en Indonésie, les bénévoles, durant leurs missions, ont utilisé les services des personnes résidant dans les camps, sur proposition du coordinateur local de la Croix-Rouge française. Ils ont travaillé avec la compagnie locale d'électricité PT.PLN. Un accord a été signé pour contractualiser le partenariat pendant les opérations menées dans les camps de personnes déplacées. Au Sri Lanka, à Beruwala, lors des deux missions de juin et de septembre 2005, cinq apprentis ont été formés aux métiers « installations électriques intérieures » par les volontaires d'Electriciens sans frontières.

Peut être cité aussi l'exemple du projet de travail contre rémunération (« cash for work ») de l'association Solidarités - Aide humanitaire d'urgence au Sri Lanka, accordant aux victimes une indemnité pour déblayer, avec l'aide de l'association, une partie des débris encombrant la zone, afin de recommencer à gagner leur vie. Financée par l'Ambassade de France, cette action a bénéficié de façon directe à 1 522 personnes et de façon indirecte à 23 084 personnes. Au total, 1204 maisons ont été nettoyées, 1522 emplois temporaires créés, 12,3 km de route compactés et 5 km de route gravelés.

Enfin, si nombre d'associations ont eu le souci d'évaluer a posteriori les actions d'urgence, très peu d'entre elles ont interrogé les bénéficiaires directs des actions. Seul Handicap International a mené ce type d'expérience avec des évaluations sur échantillon, mais elles concernent plutôt des actions de développement (prise en charge et appareillage des handicapés).

4 - Des dépenses peu significatives au regard des ressources

Au total, ce sont 21,06 M€ qui ont été consommés pour la phase d'urgence par les 32 organismes contrôlés par la Cour, dont 7 M€ pour le Sri Lanka et 11,4 M€ pour l'Indonésie. Ce montant apparaît faible au regard des 289 M€ qui étaient disponibles pour les actions⁷².

A titre d'exemple, on peut noter que sur les 85 projets subventionnés par la Fondation de France, 11 seulement relèvent du thème « secourir », c'est-à-dire de l'urgence.

Il est clair que les sommes mobilisables allaient bien au-delà des besoins de la phase d'urgence ; les projets dits de reconstruction-développement ont donc pris une place essentielle dans la phase post tsunami.

72) Voir chapitre 1, III-D.

II - Phases « réhabilitation » et « reconstruction » : des difficultés prévisibles

Les problématiques sont très différentes selon les domaines :

A - Programmes dits « intégrés »

Une division thématique des programmes de reconstruction est partiellement artificielle dans la mesure où les organismes faisant appel à la générosité publique s'efforcent, dès que c'est possible, de traiter l'ensemble des problèmes rencontrés par une communauté de bénéficiaires. Ces programmes sont dits « intégrés ».

Pour illustrer cette intégration, on peut prendre d'abord l'exemple de deux associations françaises de taille modeste. La première - Aide et Action - spécialisée dans l'aide à l'enfance est intervenue en Inde et au Sri Lanka, où elle a mené principalement des projets de réhabilitation globale qui incluent aussi bien l'assistance psychologique et sociale et la relance et l'adaptation des activités scolaires et périscolaires que la reconstruction de l'activité économique et de l'habitat et des équipements. La deuxième association - Architectes de l'Urgence – spécialisée dans les actions de réhabilitation et de reconstruction, a développé au Sri Lanka, dans un village complètement dévasté par le tsunami (Muthur, district de Trincomalee), un programme qui inclut la reconstruction de 120 maisons et la réhabilitation d'une école primaire, la rénovation d'un local communautaire, la réalisation d'une coopérative de fabrique de glace à poissons et une aide à la formation.

La Croix-Rouge française finance à 67 % un programme de 3,7 M€ lancé par une association sri lankaise SLRT (Solideal Loadstar Réhabilitation Trust), qui couvre également la plupart des domaines d'intervention. Le programme comprend la construction de 509 maisons réparties en trois lotissements, l'agrandissement et l'équipement d'une piscine dans une école (Polathumodora) et le redémarrage d'activités économiques. L'association a rééquipé 322 personnes qui avaient perdu leur principale source de revenu (veuves de pêcheurs notamment) : bateaux de pêche, étals de poissonniers et de marchands ambulants, outillages de maçons et charpentiers, ateliers de cordonniers et forgerons, chantier naval au port de Mirissa.

B - Eau et assainissement

1 - Les interventions

Ce domaine concerne majoritairement des actions de post-urgence, telles que la livraison d'eau par camion citerne, la réhabilitation de puits, le drainage pour évacuer les eaux de pluie des camps. Il peut s'agir également de programmes plus durables comme les accès permanents à l'eau potable (puits, forage, canalisation, usine de traitement).

Il représente 12 % des dépenses de reconstruction, dont une forte majorité en Indonésie.

Le projet déjà mentionné (voir I-B) de la Croix-Rouge française de production et de distribution d'eau potable par camion (Sigli, Indonésie) illustre la première catégorie des actions de post-urgence.

Ce projet (moins de 300 000 €) est à la fois complexe compte tenu des contrôles permanents à effectuer sur la qualité de l'eau (plus d'une trentaine de personnes mobilisées en permanence) et fragile en cela qu'il dépend très fortement d'un approvisionnement régulier en carburant et de l'état des routes. La Croix-Rouge française a d'ailleurs lancé un programme afin de mettre en place un dispositif pérenne.

Un exemple de dispositif d'accès à l'eau permanent est fourni par le projet de Solidarités au Sri Lanka (720 000 €) qui prévoit la pose de 18 kilomètres de canalisations, le nettoyage de 500 puits, et l'installation de 550 toilettes permanentes et de 100 réservoirs. L'objectif est de permettre un accès à 60 m³ d'eau potable produite et distribuée quotidiennement à 4 000 victimes du tsunami.

La fourniture d'électricité constitue un autre service de première nécessité qui peut être rapproché du thème de l'eau. L'association Electriciens sans frontières est ainsi chargée de la réalisation de la partie « infrastructures électriques » (1,5 M€) du projet de reconstruction de 400 maisons de la Croix-Rouge française sur l'île de Gan (atoll de Laamu, Maldives).

2 - Le principal problème rencontré : l'entretien des installations

L'entretien d'un système d'adduction d'eau potable représente un coût difficilement supportable pour des populations économiquement fragilisées et nécessite du personnel qualifié.

Les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte (OHFOM), en cofinancement avec l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, ont installé 21 unités de purification d'eau dans des villages indiens. Elles ont constaté que l'éducation à l'entretien des installations serait un processus long. C'est pourquoi, les OHFOM et l'agence de l'eau assureront la maintenance des sites pendant quatre ans et formeront les villageois pour qu'ils puissent prendre le relais.

C - Hébergement et logement

1 - Les interventions

La reconstruction d'équipements collectifs (établissements scolaires, bibliothèques, crèches, orphelinats, maisons de retraite), qui nécessite la signature d'accords avec les pouvoirs publics locaux et nationaux pour garantir la cohérence de ces actions avec les politiques publiques est traitée dans les domaines correspondants (eau, santé, éducation).

Avec près de 40 % des dépenses hors urgence, la construction d'habitations privées constitue la principale destination des dons des Français, avec environ un tiers au profit de l'Indonésie, un peu moins d'un tiers au profit du Sri Lanka et un tiers pour l'Inde et les Maldives réunies.

Il est uniquement question ici des constructions de résidences privées, même si la construction de lotissements de maisons implique également que soient installés des équipements collectifs (route d'accès avec éclairage, adductions d'eau, local communautaire, espaces verts).

La première action des ONG consiste à obtenir des listes de victimes et à enquêter pour vérifier l'authenticité de leur identité et de leur droit au logement. Après construction, les maisons sont remises en propriété aux victimes mais une interdiction temporaire d'aliénation est généralement prévue. Les organismes essaient de former les bénéficiaires à l'entretien de ces lotissements.

La construction de 400 maisons à l'île de Gan, atoll de Laamu, aux Maldives est la plus importante des opérations de construction post-tsunami de la Croix-Rouge française (11 M€). Le gouvernement de la République des Maldives a décidé la relocalisation d'une partie de sa population dans des zones à l'abri de la remontée des eaux attendue du fait du réchauffement de la planète. Il a signé le 10 novembre 2005 avec la Croix-Rouge française et un opérateur de travaux publics un contrat de construction pour la réalisation d'une première tranche de 400 maisons et d'une deuxième tranche éventuelle de 160 maisons supplémentaires.

2 - Les problèmes rencontrés

La reconstruction est la forme d'aide qui se heurte aux plus grandes difficultés et pour laquelle la consommation des crédits est la plus forte.

a) Les décisions des autorités locales

Outre les problèmes de coordination évoqués par ailleurs (voir infra chapitre III, I-B), les autorités locales ont parfois mené des politiques qui ralentissaient le travail des ONG et gênaient particulièrement la construction des logements.

En Inde, le gouvernement fédéral a refusé l'aide internationale et a demandé la solidarité interne des 21 autres Etats indiens vis-à-vis de l'Etat du Tamil Nadu touché par le tsunami. Les ONG ont cependant été autorisées à travailler mais sous certaines conditions (implantation antérieure au tsunami, achat des matériels sur place). SOS Villages d'enfants a ainsi pu intervenir, pour l'urgence et pour la construction d'un nouveau village, parce que la construction d'un village SOS à Raipur était déjà en cours avant la catastrophe.

Ainsi, au Sri Lanka, où la guerre civile constitue déjà un frein grave aux actions, la confusion et les fréquentes modifications de la réglementation, notamment sur les zones constructibles, ralentissent et complexifient la mise en œuvre des programmes. Les petites associations françaises, telles qu'Architectes de l'Urgence, ont rencontré des difficultés pour être enregistrées par les autorités de Colombo, suivies de complications administratives (ouverture de comptes en banque, obtention de laissez passer pour les équipements et de visas pour les expatriés).

b) Les droits de propriété

Les organismes donateurs ne peuvent reconstruire sur place que si les victimes font la preuve qu'elles détenaient un droit de propriété antérieurement au raz-de-marée. Au Sri Lanka et en Thaïlande, il a parfois été difficile d'établir ces droits.

Selon les règles gouvernementales sri lankaises, seules les personnes qui étaient propriétaires de leur terrain et dont la maison a été détruite ont droit à un relogement. Les locataires et les nombreux propriétaires de maisons sur des terrains squattés n'ont juridiquement pas droit au relogement. Des exceptions sont possibles au cas par cas mais doivent faire l'objet de démarches administratives longues.

En Thaïlande, les droits de propriété font l'objet d'appréciations différentes des ONG et du gouvernement thaïlandais. Les logements de la communauté des 60 000 immigrés birmanes légaux et ceux des dizaines de milliers d'immigrés illégaux, qui travaillaient dans les plantations d'hévéa, les pêcheries ou l'industrie du bâtiment et qui vivaient dans des habitations précaires en bord de mer, n'étaient pas recensés dans les statistiques officielles.

Cette restriction à reconnaître les droits de propriété peut avoir pour origine la volonté de modifier, à la suite du tsunami, l'occupation des sites côtiers (construction de complexes touristiques haut de gamme dans les îles de Koh Pra Thong et de Koh Phi Phi en Thaïlande).

c) Les problèmes logistiques

La demande en biens immobiliers correspond à huit fois la réalisation d'une année ordinaire.

Cette situation est à l'origine d'une pénurie de main d'œuvre, de matières premières, de consommables et de terrains à bâtir. La hausse des coûts de construction a été très forte. Ils ont doublé au Sri Lanka (hausse du salaire des maçons de 5 \$ à 10 \$ par jour), ont augmenté de 30 % en Thaïlande et de 45 % dans les provinces d'Aceh et de Nias (Indonésie).

Le prélèvement excessif de bois (utilisation traditionnelle du bois pour les toits en Asie) et de sable pour le ciment aurait par ailleurs provoqué des dommages environnementaux.

d) La rareté foncière

Lorsque les occupants des territoires dévastés par le tsunami n'avaient plus le droit d'y retourner, les associations ont dû se procurer de nouveaux terrains à bâtir. Or, la pression foncière sur les côtes s'est fortement accentuée contraignant les ONG à payer ces terrains très cher ou à attendre que les autorités les mettent gracieusement à leur disposition.

En Thaïlande, cette pression foncière s'accroît, en raison du développement du tourisme ; les prix montent et les terrains de bord de mer sont acquis les uns après les autres pour construire des équipements touristiques.

Au Sri Lanka, pour prévenir de futures calamités, le Gouvernement sri lankais a interdit en mai 2005 toute construction dans une zone de 200 mètres à partir du rivage. Dès lors, les populations, notamment de pêcheurs, qui ne peuvent envisager de vivre loin de la bande côtière ne pouvaient plus reconstruire sur les terrains qu'elles occupaient avant le Tsunami. Amputée de la zone inconstructible, cette bande a connu une pénurie et une envolée du prix.

La zone tampon (« buffer zone ») a été modifiée après les élections passant à 100 mètres ou 50 mètres selon les districts. Les habitations construites par les ONG ou le Gouvernement pendant les quelques mois où la « buffer zone » était de 200 mètres ne trouvent plus preneurs aujourd'hui car les habitants qui ont un droit de propriété sur un terrain plus près de la mer et redevenu constructible préfèrent y revenir. Ainsi, sur le site de Polathumodara, où un vaste terrain a été viabilisé pour un projet de 250 maisons, la Croix-Rouge française a vu 80 % de ses bénéficiaires retirer leur demande de relogement à cet endroit, car ils préféreraient retourner sur leurs anciens terrains à nouveau constructibles. Le programme a donc dû être ajusté à la baisse : seulement 100 maisons pour les habitants dont les terrains restent inclus dans la nouvelle zone tampon.

e) La surenchère entre ONG et l'excès d'offre qui en résulte dans certaines zones

L'abondance des fonds d'aide, l'inertie initiale des autorités locales et la difficulté à monter des projets immobiliers complets en disposant d'une liste de victimes fiable et de terrains constructibles ont poussé certaines ONG à la surenchère. Elles ont multiplié des interventions qui se sont dupliquées sur certaines zones ou certains secteurs, tandis que d'autres étaient délaissés.

Pour les relogements, chaque bénéficiaire potentiel a été visité par plusieurs associations, qui l'ont inscrit dans leurs listes. Dès lors, certains programmes de construction se sont trouvés excédentaires par rapport au nombre des victimes de la zone. Les ONG ont alors pu être tentées de se livrer à une certaine compétition pour attirer les bénéficiaires. Certaines, qui avaient conçu des projets pour des bénéficiaires identifiés, ont été supplantées par d'autres, plus rapides ou plus généreuses, perdant ainsi « leurs » bénéficiaires. La Croix-Rouge française au Sri Lanka a été à la fois victime et auteur de telles situations. Ici, elle a perdu 19 bénéficiaires qu'elle avait retenus pour un programme de construction mais auxquels une ONG italienne avait promis une bicyclette et un réfrigérateur en plus de la maison. Là, dans le village de Katugoda, elle a construit 22 maisons (161 000 €) avec une association locale musulmane pour des bénéficiaires qui ont délaissé un lotissement construit par le Gouvernement sri lankais à quelques dizaines de mètres de là ; les explications de leur comportement varient selon les interlocuteurs mais semblent tenir au fait que les maisons construites par le Gouvernement ne respectaient pas certaines habitudes culturelles locales : présence de murs mitoyens entre les habitations, toilettes avec toit.

En Thaïlande, le Secours populaire français a monté un projet (700 000 €) qui portait initialement sur la construction d'un village de 53 maisons et d'un centre communautaire ainsi que la mise en place d'une coopérative de pêcheurs ; le programme, inauguré en octobre 2006, a perdu une partie de ses bénéficiaires, démarchés par d'autres ONG sur place. Il a alors été réduit de 53 à 23 maisons.

Les 100 maisons que le Secours Islamique français a construites à Blang Krevor (Indonésie) n'étaient en mai 2006 occupées que pour une partie d'entre elles car les bénéficiaires potentiels refusaient de quitter leurs hébergements temporaires, où ils recevaient des aides diverses, et en raison de difficultés pour la fourniture d'électricité.

Inversement, certaines zones ont été insuffisamment couvertes (zone tamoule par exemple) et il est arrivé que des bénéficiaires qui semblaient au départ pris en charge par des ONG soient finalement « abandonnés » : Caritas a ainsi engagé un projet de construction de maisons après avoir constaté la présence de familles de pêcheurs dans des abris temporaires très rudimentaires plus d'un an après le tsunami, car Malteser International (Ordre de Malte) n'avait pas donné suite à son projet au bénéfice de cette communauté.

f) Le caractère symbolique des constructions immobilières

De nombreuses associations considèrent les programmes immobiliers comme des vitrines de leur action. Ce souci, qui manifeste la préoccupation légitime vis-à-vis du donateur d'utiliser son argent pour des biens durables de qualité, peut contredire l'objectif d'aider rapidement le maximum de personnes au meilleur coût.

Ainsi, selon la réglementation sri lankaise, les personnes qui ont perdu la totalité de leur maison ont droit, soit à une maison neuve (valeur moyenne 8 000-10 000 €), soit à des dons de matériaux de construction pour une valeur de 5 000 € afin qu'ils reconstruisent eux-mêmes leur maison. Cette dernière possibilité, ni visible ni valorisante, a été peu utilisée par les ONG. Ce choix est à l'origine de protestations ou de frustrations chez certaines victimes qui jugent injustes les situations qui en résultent : personnes ayant perdu un conjoint ou un enfant mais dont la vieille maison sans confort n'a pas été détruite par le tsunami et qui doivent y rester tandis que la famille voisine, qui n'a perdu aucun de ses membres mais seulement sa maison, reçoit une maison aux normes occidentales (70 m², jardin privatif, véranda) ; familles faisant l'effort de reconstruire elles-mêmes leurs maisons et recevant moins d'aide que celles qui ont attendu un relogement.

g) L'entretien des lotissements

Pour éviter une dégradation rapide des maisons, comme cela a pu être constaté dans d'autres régions du monde après des reconstructions post calamités, les associations veillent à mettre les bénéficiaires en mesure d'en assurer l'entretien. Un suivi des victimes est assuré après la livraison de la maison pour vérifier que la possession de ce bien n'induit pas des charges que les bénéficiaires ne peuvent pas assurer.

Pour gérer l'entretien des parties communes et le ramassage des ordures, certains organismes tels que le Secours populaire français incitent les villageois à s'organiser. Ils créent un fonds communautaire pour prendre en charge les dépenses communes (fonds alimenté au départ par une contribution du donateur, puis par des cotisations des habitants). Le fonds est confié à une association de copropriétaires ou à un comité de gestion.

D - Santé/Santé mentale

1 - Les interventions

Les projets de santé financés par la générosité publique française ont représenté environ 8 % des programmes en cours au profit principalement de l'Indonésie (6 M€) et du Sri Lanka (5 M€).

Cette aide peut prendre plusieurs formes :

- l'aide au redémarrage du système de santé (reconstruction d'hôpitaux ou de dispensaires, formation du personnel soignant, équipements médicaux) ;
- les activités psychosociales pour soutenir les familles éprouvées psychologiquement ou déstabilisées socialement ;
- l'intégration des personnes handicapées (accessibilité, intégration socio-économique).

L'association Aide médicale Internationale (AMI) s'est spécialisée dans l'aide psychologique pour les personnes affectées directement ou indirectement par le tsunami. Elle agit au travers de groupes de soutien mutuel, des thérapies individuelles, des groupes de parole pour les syndromes post-traumatiques, de la relaxation pour les troubles somatoformes, la mise en place de clubs de jeunes et de thérapie par le biais de l'art (théâtre, danse, musique, peinture).

En février 2005, Médecins du Monde a décidé de s'installer dans la province nord du Sri Lanka, le Vanni, zone contrôlée par la rébellion tamoule, afin de contribuer à corriger le déséquilibre grandissant entre les zones côtières gouvernementales, où l'appui humanitaire et l'appui international arrivaient de façon massive, et l'intérieur des terres où les établissements de santé ruraux, structurellement faibles et délaissés, sombraient dans l'oubli. Médecins du monde a apporté son soutien à l'hôpital rural de Mallavi (49 lits) en réhabilitant la structure hospitalière et le logement des soignants et en organisant la formation du personnel.

2 - Les difficultés rencontrées

a) Les besoins limités de la période d'urgence

Le tsunami a obligé les associations intervenant dans le domaine médical, par nature plus orientées vers l'urgence, à consacrer une part importante de leur activité aux programmes de reconstruction. Il est apparu en effet que le tsunami a moins blessé qu'il n'a tué ou détruit. Après les interventions d'urgence (prise en charge des pathologies respiratoire dans les hôpitaux, fourniture de matériel de réadaptation fonctionnelle et d'appareillage, soins aux personnes amputées), l'association Handicap International s'est progressivement réorientée vers l'intégration des personnes handicapées (campagne de promotion des droits, accessibilité des bâtiments, y compris dans les camps de déplacés, visite des praticiens chez les patients).

À Médecins du monde, association de tradition urgentiste, un projet sur deux au Sri Lanka (réhabilitation de l'hôpital de Mallavi) et trois projets sur cinq en Indonésie (santé mentale, reconstruction de l'hôpital d'Abidin, réhabilitation de centres de santé) concernent la reconstruction.

b) Les relations avec les autorités sanitaires locales

C'est dans le domaine de la santé que la coordination avec les autorités des pays bénéficiaires est la plus importante. Il est en effet crucial que les lieux de soins soient répartis rationnellement sur le territoire pour permettre un accès équilibré entre les régions.

L'excès d'offre a conduit à des demandes déraisonnables des autorités locales. Ainsi l'hôpital de Banda Aceh réclamait en mai 2006 le changement des matelas achetés six mois plus tôt, au seul motif qu'ils étaient trop fins.

c) La pression pour élargir les interventions à d'autres besoins que ceux des victimes du tsunami

Les associations sur place disposent de fonds importants pour aider les victimes du tsunami. En matière médicale, il est très difficile de sélectionner les personnes en détresse qui se présentent dans les centres de soins ou de refuser de mettre en place un dispositif d'accès aux soins dans une région médicalement déficitaire au motif qu'elle était hors d'atteinte du tsunami. Les actions de MDM ont ainsi bénéficié à 37 270 personnes au Sri Lanka et à plus de 4 millions en Indonésie ; il s'agit pour la plupart de bénéficiaires indirects puisque les projets concernent souvent le redémarrage du système de santé de la région et sont donc potentiellement à la disposition de l'ensemble de la population de la zone concernée.

En Inde, sur les neuf structures hospitalières aidées par la Chaîne de l'espoir sur financement de la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France, deux seulement ont été touchées de façon directe par le tsunami. Le pourcentage de l'aide qui est allée à ces deux structures n'est que de 38 %.

L'association Enfants du Monde - Droits de l'Homme a engagé en avril 2005 au Sri Lanka (district de Matara) un programme de soutien psychologique et social pour les enfants des camps. Depuis mars 2006, après la signature d'un avenant avec ses financeurs, notamment la Fondation de France, EMDH ne travaille plus seulement pour les victimes du tsunami dans les camps, traite désormais tout enfant vulnérable dans la zone (enfants des rues, handicapés) et s'oriente vers ceux placés en institution.

Les ONG françaises ont cherché à se réorienter vers les zones contrôlées par les Tigres tamouls, assez mal servies jusqu'à présent par l'aide internationale et qui connaissaient de réels besoins sanitaires. Mais dans ces zones, les personnes en grande difficulté sont, selon les cas, victimes de la guerre civile (350 000 musulmans non tamouls vivent depuis une dizaine d'années dans les camps de réfugiés après avoir été expulsés de Jaffna par les forces tamoules) ou victimes du tsunami, sans qu'il soit facile de les distinguer.

d) La pérennité des soins

La maintenance et la bonne utilisation des équipements médicaux, après le départ des personnels expatriés, sont des préoccupations traditionnelles des ONG médicales. Ce souci est présent aussi dans les programmes post tsunami.

La Chaîne de l'Espoir s'était souciée de former les futurs utilisateurs des appareils médicaux installés à Meulaboh, au Sri Lanka et en Inde mais elle a dû constater, quelques mois plus tard qu'à Meulaboh les matériels de soins intensifs étaient peu utilisés par manque de formation du personnel. Au-delà des problèmes de maintenance, les associations doivent prévoir des budgets locaux pour les « consommables » (produits nécessaires pour faire fonctionner les matériels médicaux), car leur coût est significatif.

Pour que les acteurs locaux puissent prendre le relais des personnels expatriés, l'association Handicap International leur propose des actions de formation et des partenariats. Médecins du Monde utilise des modalités originales pour accélérer cette formation, telles que le compagnonnage qui permet de faire former des soignants par les expatriés sur le lieu de travail.

E - Enfance et scolarisation

1 - Les interventions

Le principal intervenant pour la France est le Comité français pour l'UNICEF qui finance des interventions ciblées sur chacun des quatre pays (reconstruction d'écoles, protection de l'enfance, eau et assainissement). Son poids relatif explique que plus d'un quart des actions financées par les donateurs français, terminées ou en cours, soient consacrées à l'enfance (74 % pour l'Indonésie, 16 % pour l'Inde et 6 % pour le Sri Lanka).

Les autres associations contrôlées par la Cour et spécialisées sur ce thème sont Partage, Un Enfant par la main, le collectif Asie - Enfants isolés, SOS Villages d'enfants, Solidarité laïque, Aide et Action, le Bureau international catholique de l'enfance, Enfants du Monde - Droits de l'Homme et le Centre français de la protection de l'enfance.

En outre, tous les organismes non spécialisés qui font appel à la générosité publique consacrent le plus souvent une partie des ressources d'un programme à aider les enfants.

Ces organismes interviennent sous une ou plusieurs de ces trois formes :

- une aide aux gouvernements locaux pour la reconstruction des établissements éducatifs ;
- la mise en place de parrainages (individuels ou collectifs) ;

- des projets cherchant à promouvoir un environnement de vie favorable à l'enfant. Cela recouvre aussi bien la distribution de micro-crédits ou d'outils de travail aux mères veuves que des formations à l'hygiène et aux droits de l'enfant (détection des abus et violences), la reconstitution des documents administratifs perdus, des animations sportives ou artistiques ou une aide aux frais scolaires.

Ainsi, les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte (OHFOM) gèrent un projet au profit de 45 enfants orphelins du Tamil Nadu en Inde. Ils seront aidés dans leur scolarité : une somme de 40 à 50 € sera versée chaque mois à leur profit pour couvrir les frais scolaires, les uniformes et le matériel de l'école jusqu'en 2012, soit pendant six ans (161 819 €). Le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) a participé à la création de quatre centres d'apprentissage, deux crèches et un orphelinat au profit des enfants des immigrés birmans en Thaïlande. Solidarité laïque, par son programme PRODEAS, soutient notamment la construction de treize écoles, d'un centre culturel et l'équipement de douze bibliothèques.

2 - Les problèmes rencontrés

a) Les coûts de fonctionnement générés par les investissements

Comme en matière médicale, la construction d'établissements scolaires neufs ne suffit pas à garantir leur fonctionnement durable.

Solidarité laïque a participé au financement du village de Gingota près de Boosa au Sri Lanka (362 000 €). Le projet comprend la construction d'une école dans chacun des deux villages reconstruits. L'association locale partenaire s'est engagée à payer sans limitation de durée les 6 500 € de fonctionnement annuel de l'école car elle souhaitait que la nouvelle école fût gratuite (les écoles détruites par le tsunami étaient cofinancées par des subventions du Gouvernement et une participation des familles). Cette subvention de fonctionnement n'est, de fait, garantie que jusqu'à épuisement des fonds de l'association.

b) La mauvaise appréciation des besoins

Sur ce thème également, les associations ont disposé de capacités financières excédentaires, dues notamment au fait que les premières estimations du nombre d'orphelins ou d'enfants isolés ont été totalement erronées.

Les expériences de l'association Un Enfant par la main illustrent cette situation en Indonésie. Un premier projet, cofinancé par le Collectif Asie – Enfants isolés et la Fondation de France pour une 1^{ère} tranche prévisionnelle de 85 000 € n'a fait l'objet que de 66 932 € de dépenses ; UEPLM s'est retirée le 31 juillet 2005 ; le nombre d'enfants aidés ne fut que de la moitié de l'objectif, les actions elles-mêmes n'ont été que partiellement exécutées. Cette opération, dont le coût était estimé sur les informations recueillies dans une situation d'extrême urgence, a vu son coût effectif réduit par la suite. À Aceh Jaya, l'association a monté un autre projet (123 352 €) qui ne présente qu'un lien ténu avec la protection de l'enfance puisqu'il vise à améliorer la productivité économique et biologique des zones côtières et des forêts de mangrove, afin d'augmenter le revenu des communautés locales.

Un projet, envisagé par SOS Villages d'enfants et annoncé aux donateurs concernait un projet de village sur la côte Est du Sri Lanka. Sa construction a finalement été confiée à d'autres associations du même réseau (SOS KDI). Un partenaire du CCFD a dû, de même, renoncer à construire un centre éducatif pour enfants en Thaïlande, parce que ces derniers avaient été dans l'intervalle pris en charge par une ONG chrétienne américaine.

F - Relance des activités économiques

1 - Les interventions

Le rétablissement d'activités économiques génératrices de revenus est apparu nécessaire car le tsunami a privé un grand nombre de personnes de leur travail. Les associations françaises ont consacré pour l'instant 12 % de leurs actions à ce thème (dont environ 30 % pour l'Indonésie, l'Inde ou le Sri Lanka et 10 % aux Maldives).

Les interventions des ONG françaises prennent les formes suivantes :

- Le « cash for work » (argent contre travail) permet aux populations dont les outils de travail ont été détruits de bénéficier d'un minimum de ressources et d'engager des travaux préalables aux constructions et réinstallations (par exemple, déblaiement, nettoyage, assainissement, drainage).
- Par le don d'outils de travail, les ONG cherchent à procurer aux victimes les outils correspondant au métier antérieurement exercé (filets, bateau de pêche, chantier naval, kit coiffeur, machine à coudre, atelier de réparation, comptoirs de vente de droguerie et épicerie) et à aider les veuves à faire face à la mort du chef de famille.

- L'accès au financement par des prêts de l'association (micro-crédits) ou la mise en place de prêts communautaires (gestion de fonds de micro-crédits, coopératives, organisation de groupes d'épargne et de solidarité) permet également aux victimes de se procurer un outil de travail mais sous une forme qui favorise une implication personnelle des bénéficiaires.
- Des formations (centres d'apprentissage, formations informatiques) sont fréquemment mises en place.

Les projets peuvent traiter individuellement chaque victime ou viser l'implantation d'une filière économique susceptible d'assurer un revenu à toute une communauté.

Dans la première catégorie, les « kits professionnels » individuels (outils de travail) distribués par l'association Première urgence en Indonésie instaurent un rapport contractuel entre l'association et le bénéficiaire. Ce dernier signe un contrat de partenariat et s'engage à respecter quatre conditions : rendre son projet rentable, prendre soin de son « kit » et rembourser à terme 15 % de sa valeur, consacrer vingt heures de volontariat aux travaux destinés à la collectivité

Un autre exemple est offert par le projet de Care France en Thaïlande qui consiste, pour un coût total de 250 000 € à contribuer à 130 projets de microcrédit. Care fournit un financement au fonds communautaire de micro-crédit, qui sert pour des prêts en nature (bateaux) ou en argent, que les bénéficiaires remboursent au fonds au bout de trois ans. Parallèlement, ils ont l'obligation d'épargner pour alimenter un fonds qui sert pour des prêts d'urgence aux membres du groupe (remboursables en quelques mois). L'épargne est bloquée pendant trois ans (elle constitue une sorte de garantie pour le remboursement du prêt initial). Les bénéficiaires, pêcheurs et petits commerçants, élisent un comité chargé de gérer le fonds, de faire signer des contrats de prêt et de tenir les livres de comptes.

Parmi les projets communautaires de la seconde catégorie, un projet financé notamment par la Fondation de France et les crédits du gouvernement français et mis en œuvre par l'association lyonnaise Triangle Génération Humanitaire, pour un coût estimé de 1,2 million de dollars, vise la remise sur pied de la filière « pêche » dans le district d'Aceh Besar. Il couvre la construction de plus de 150 bateaux de pêche livrés à la communauté avec le matériel nécessaire (filets et moteurs), ainsi que la reconstruction et l'équipement de la coopérative.

2 - Les problèmes rencontrés

a) L'excès d'offre

Les responsables des gouvernements locaux et les associations donatrices reconnaissent que l'excès d'offre et la volonté d'aller vite pour faire reprendre l'activité économique ont pu conduire à des redondances ; le cas emblématique est celui des bateaux de pêche.

Quand l'organisme donateur dispose de temps avant de remplacer un équipement, des bénévoles de l'association recueillent des témoignages pour vérifier l'existence du préjudice et croiser ces informations avec celles que détiennent les autorités. Mais d'autres donateurs, soumis à la contrainte d'une utilisation rapide des fonds, ont pratiqué une recherche hasardeuse de bénéficiaires : des personnes ont reçu des bateaux alors même qu'elles n'avaient subi aucune perte dans ce domaine et qu'elles ne disposaient pas de licences de pêche, obligatoires pour exercer ce métier ; de « vrais » pêcheurs ont reçu plusieurs bateaux du fait d'un manque de coordination entre ONG et agences officielles.

Ces dérives ont pu conduire à de véritables trafics par lesquels des non-pêcheurs revendaient les bateaux qu'ils s'étaient vu attribuer frauduleusement. Ces détournements furent d'autant plus importants que les régions où ils se produisirent étaient difficiles d'accès et les contrôles peu efficaces ou inexistantes.

À l'inverse, un certain nombre de vrais pêcheurs et de bateaux n'étaient pas enregistrés (notamment, en Thaïlande, des communautés musulmanes, et d'autres minorités telles que les gitans de la mer). Ainsi, le département des pêches thaï a recensé 3 714 petits bateaux détruits, alors que le réseau d'ONG « Save Andaman » en annonce plus de 4 780.

Ces problèmes se sont posés aussi pour les aides sous forme de micro-crédits. Care a constaté, à la suite d'un audit réalisé en 2006, qu'une partie (12 %) des prêts avait été détournée de leur destination économique (financement de mariages par exemple). Les bénéficiaires ont dû rembourser et les comités ont reçu une formation en gestion et comptabilité.

b) Un thème nouveau pour certaines associations

La pression médiatique, l'ampleur des fonds disponibles et les forts besoins des pays touchés en activités génératrices de revenus, tout a concouru à pousser certaines associations à accepter de soutenir des activités économiques même si cette mission ne faisait partie ni de leur

vocation première ni de leur objet social. Dans certains cas, cette mission apparaît même en profond décalage avec le nom de l'association, connu du public, qui évoque soit l'urgence (vies menacées), soit un public qui ne participe pas à la vie économique (les enfants).

Secouristes sans frontières a ainsi acheté un chalutier de haute mer pour un village du sud du Sri Lanka pour une valeur de 22 500 €. Le collectif « Asie Enfants isolés » souhaite affecter 160 000 € à un centre de formation à la couture pour femmes au Sri Lanka, à l'achat de matériel pour des pêcheurs, charpentiers, maçons et jardiniers et à un inventaire des ressources socio-économiques de la mangrove.

c) Des associations caritatives opérateurs industriels

Le cas du Secours populaire français illustre tout particulièrement cette stratégie d'opérateur industriel. Convaincu qu'il ne faut pas se contenter de remplacer les outils de travail perdus dans la pêche, le commerce et l'artisanat, il souhaite monter des projets qui participent au développement économique. Pour ce faire, il procède à une étude de marché afin de sélectionner son investissement et déterminer les conditions économiques et financières qui le rendent viable.

En Indonésie, le SPF a permis à trois communautés d'un millier de pêcheurs chacune de reprendre leur activité en mettant à leur disposition des unités de fabrication de la glace nécessaire à la conservation du poisson.

Au Sri Lanka, il construit une usine de transformation de lentilles. Les lentilles constituent une des bases de la nourriture du pays, mais comme la production nationale n'est pas suffisante, les lentilles sont importées en grande quantité d'Inde et de Turquie. L'usine du SPF traitera 100 tonnes de matières premières par jour (lavage, triage, calibrage, décorticage et emballage). Elle fonctionnera sous régime local de coopérative, et emploiera en priorité comme ouvrières des veuves du tsunami⁷³. L'association estime que la compétitivité de l'usine face aux importations dépendra des avantages fiscaux que le gouvernement sri lankais lui accordera. En cas de succès de ce projet, le SPF envisage d'autres projets industriels au Sri Lanka, comme en Indonésie : unité de production de glace ou de pâté de poisson.

73) Dans sa réponse, le Secours populaire français précise qu'il sera particulièrement attentif à la formation de ces personnes afin qu'elles ne soient pas seulement ouvrières.

G - Renforcement des capacités institutionnelles

1 - Les interventions

Le renforcement des capacités institutionnelles (« capacity building ») recouvre plusieurs niveaux d'intervention pour les ONG :

- la formation des communautés villageoises pour les aider à prendre en main leur destin, que ce soit pour entretenir les biens donnés par les ONG (dispensaires, maisons individuelles, outils de travail), pour développer leurs ressources économiques (gestion des prêts, formation professionnelle) ou pour assurer la sécurité des enfants (hygiène, droits de l'enfant) : ce volet est étroitement lié aux thèmes évoqués supra et n'est pas repris ici ni compté dans l'agrégat « capacités » des tableaux et graphiques ;
- la consolidation des associations locales dans les pays touchés par le tsunami qui appartiennent au même mouvement international (ex : Croix-Rouge française, Caritas) que des associations françaises : ces dernières ont décidé de consacrer une partie de leurs moyens à renforcer les capacités d'agir de ces associations « sœurs » en Asie pour qu'elles puissent mieux aider les habitants, notamment si une nouvelle catastrophe se produisait (achat de locaux et de véhicules, formation, paiement de défraiements) ;
- la remise en marche des services publics et la mise en place d'un dispositif pour prévenir les futures calamités naturelles ou pour réagir après qu'elles sont survenues ;
- la coordination logistique et administrative pour les associations et le suivi des actions par les équipes de l'organisme installées sur place (près de 10 M€ pour la Croix-Rouge française en Asie).

Ce domaine représente 7 % des dépenses de reconstruction, pour l'essentiel en Indonésie.

2 - Les problèmes rencontrés

Il s'agit de programmes incontestablement utiles mais éloignés des préoccupations d'urgence mises en avant lors de l'appel aux dons

Les actions, qui permettent d'anticiper les prochaines calamités pour en limiter les effets, relèvent de la prévention et non de la réparation des dommages causés par le tsunami.

Pompiers sans frontières contribue à la mise en place d'un système de protection civile durable dans la zone de Banda Aceh en Indonésie (consolidation du centre de secours des pompiers, formation, programme de sensibilisation aux risques naturels).

Outre le renforcement de la PIROI (plate forme d'intervention régionale de l'océan Indien) pour 5 M€, l'un des projets les plus importants financés par la Croix-Rouge en Thaïlande (1,2 M€) n'a qu'un lien assez lâche avec le tsunami ; il concerne la mise au point et la fourniture d'un logiciel de gestion des dons du sang au profit de la Croix-Rouge thaïlandaise. Si le pays a en effet fait face avec efficacité à la catastrophe, celle-ci a néanmoins mis en évidence un certain nombre de faiblesses, notamment dans le domaine de la transfusion sanguine.

En Inde, le Secours Catholique a versé 165 906 € pour la construction d'un bâtiment d'une Institution locale, le St Joseph's Development Trust, afin d'améliorer les capacités de logement et d'accueil de cet organisme de 340 salariés. Les fonds collectés pour venir en aide aux victimes du tsunami servent ainsi à construire 1000 m² de bureaux, un siège social et un centre de formation situé dans le district de Theni, à deux cents kilomètres des zones sinistrées.

Le réseau Caritas juge fondamental d'apporter un appui institutionnel puisqu'il souhaite que les partenaires locaux gèrent, à moyen terme, de manière de plus en plus autonome, l'intégralité des programmes. Les expatriés envoyés sur place apportent leur appui et leurs conseils aux personnels des Caritas locales pour le suivi des projets financés. Fin 2005, ce ne sont pas moins de 10 personnes qui étaient rémunérées par le Secours Catholique et Inde et au Sri Lanka, sans que le donateur soit informé de cet emploi des fonds.

Ce dernier projet tout au moins paraît assez éloigné de l'objet pour lequel le donateur a été sollicité.

CONCLUSION

Sur les 289 M€ disponibles pour des actions (voir supra, chapitre I, III-D), les informations en possession de la Cour à la mi-septembre faisaient apparaître que seuls 174 M€ étaient engagés au titre d'actions terminées ou en cours pour la reconstruction (voir tableau ci-après) et que 21 M€ l'avaient été au titre de l'urgence (voir supra, I-B), soit un total de 195 M€. Il faut ajouter à ce total les actions dans les pays peu aidés (Myanmar, Somalie) et les actions régionales (ex : 5 M€ pour un système de détection des calamités installé par la Croix-Rouge française à la Réunion). Un peu plus de 200 M€ semblent donc engagés⁷⁴.

L'enregistrement en « missions sociales » dans les comptes d'emploi des organismes est encore bien inférieur à ce montant, dont une partie figure dans les « ressources restant à utiliser », avec les projets à l'étude, en discussion ou non encore commencés.

**Projets de réhabilitation et reconstruction (hors urgence)
terminés ou engagés (en M€) par thème (septembre 2006)**

Pays	Thème 1	Thème 2	Thème 3	Thème 4	Thème 5	Thème 6	TOTAL
Sri Lanka	5,92	18,65	5,40	2,63	5,50	0,90	39,03
Indonésie	12,80	21,03	6,11	32,23	7,24	7,52	86,97
Thaïlande	0,07	0,25	0,38	1,88	2,31	1,19	6,10
Inde	0,49	12,49	1,57	6,96	5,54	0,18	27,24
Maldives	1,70	11,29	0,10	0,00	0,16	1,61	14,88
Total	21,00	63,74	13,57	43,72	20,77	11,42	174,23

Source Cour des comptes

1 : Eau, assainissement, électricité

2 : Logement durable

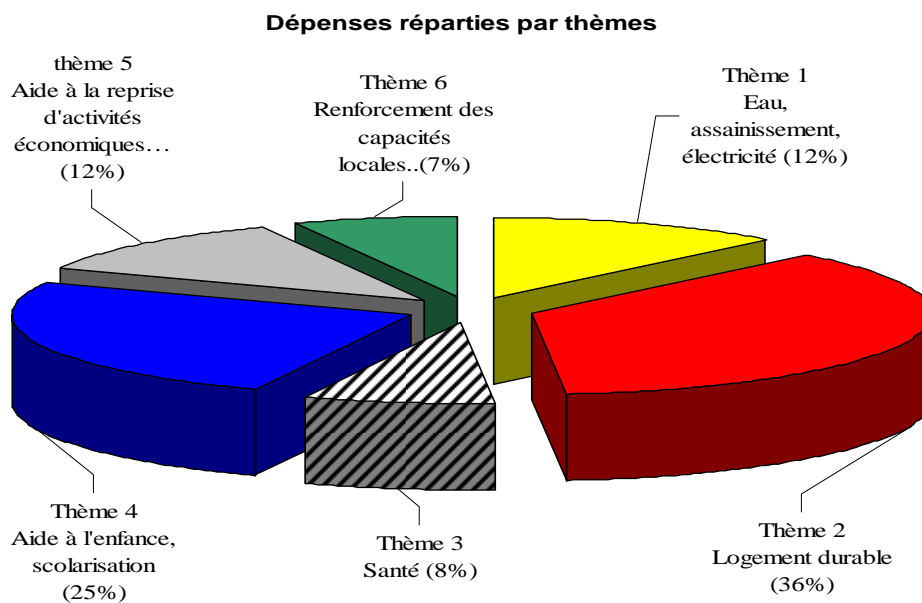
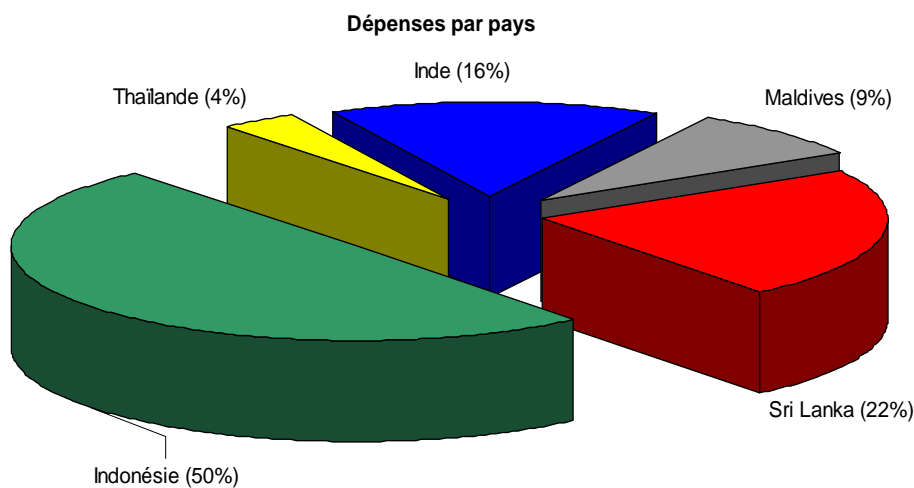
3 : Santé

4 : Aide à l'enfance, scolarisation

5 : Aide à la reprise d'activités économiques, formation professionnelle, vie communautaire, condition féminine

6 : Renforcement des capacités locales de lutte contre les calamités, renforcement de la branche nationale de la fédération.

74) Au sens non comptable du terme.



Les actions en faveur du logement durable (36 %) dominent largement, suivies par celles pour les enfants (25 %) puis à égalité par l'eau / assainissement et la reprise des activités économiques (12 %). La santé (8 %) et le renforcement des capacités locales (7 %) sont aussi des thèmes très présents.

III - Les ressources qui restent inemployées dans le compte d'emploi consolidé

L'ambiguïté de la notion de « missions sociales »

Le CER comprend l'ensemble des ressources et des emplois de chaque organisation [...] ; le CER [...] est établi à partir des données comptables ; le CER est une présentation adaptée du compte de résultat ; en missions sociales ne doivent figurer que les charges engagées au cours de l'exercice ; les ressources restant à utiliser correspondent au montant des fonds dédiés comptabilisés conformément au plan comptable.

Ce sont ces règles, adoptées par l'assemblée générale du Comité de la charte le 10 juin 2004, que les organismes contrôlés par la Cour appliquent mais, faute de référentiel, ils imputent en missions sociales ce qu'ils considèrent comme charges engagées au cours de l'exercice. Cette notion varie d'un organisme à l'autre : ainsi ceux qui travaillent avec des partenaires peuvent considérer comme charge de l'exercice le montant total d'une subvention qu'ils ont notifiée, même si le versement doit s'effectuer sur plusieurs années (c'est ce que fait la Fondation de France) alors que d'autres n'imputeront en charges que la fraction effectivement due au cours de l'exercice (c'est ce que fait la Croix-Rouge française⁷⁵). D'une manière générale, il est rare que les missions sociales rendent compte de tous les engagements, même concrétisés par une délibération ou la signature d'une convention.

Le statut des ressources non utilisées

Le règlement comptable du 16 février 1999 dispose que *la partie des ressources non utilisée en fin d'exercice* est inscrite en charges sous la rubrique « *Engagements à réaliser sur ressources affectées* » afin de constater l'engagement pris par l'organisme de poursuivre la réalisation desdits projets, avec comme contrepartie au passif du bilan la rubrique « *fonds dédiés* » qui dans la suite du rapport correspondent aux « fonds restant à utiliser ».

Ces trois expressions (engagements à réaliser, ressources restant à utiliser, fonds dédiés) renvoient aux mêmes montants ; le rapport les emploiera indifféremment pour désigner les ressources « tsunami » subsistant au 31 décembre 2005, une fois déduits les missions sociales, les frais de collecte et de fonctionnement et les éventuelles réaffectations ou restitutions.

75) Sous réserve des délais de paiement, les montants imputés ne seront alors guère éloignés des sommes versées.

Le total des fonds dédiés des 32 organismes, s'élève à 165 159 731 €, soit 50,3 % des ressources totales tsunami (brutes) et 51,2 % des ressources totales (nettes).

Le montant à inscrire en fonds dédiés s'obtient par différence ; toutes les incertitudes pesant sur le contenu des « missions sociales » se répercutent donc immédiatement sur le montant des « fonds dédiés ». Dans certains organismes, des projets identifiés, étudiés, engagés juridiquement, mais sans avoir donné lieu à sortie d'argent, ne seront pas réparables dans les charges, donc n'apparaîtront pas non plus en missions sociales. Et les fonds dédiés seront susceptibles d'être très importants.

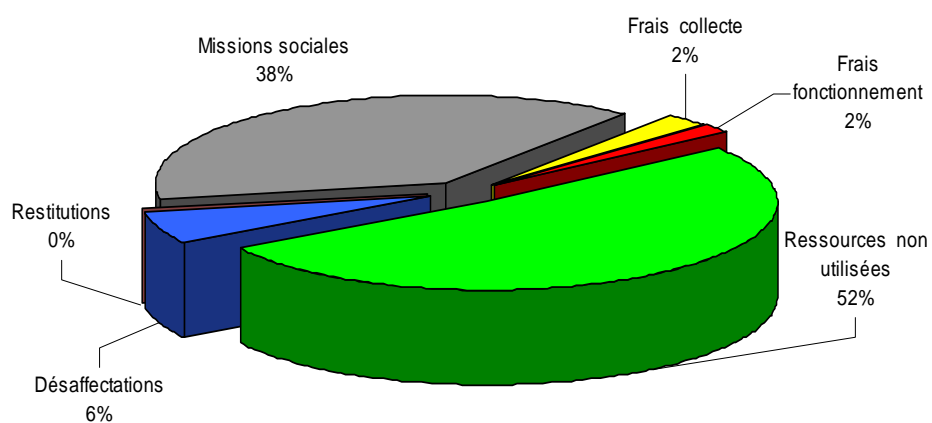
A l'inverse, un organisme qui comptabilise toute décision de subvention – y compris avec un calendrier de réalisation pluriannuel et soumis à condition - comme une charge de l'exercice, pourra afficher des missions sociales très au-delà de la réalité du terrain. Et beaucoup moins de fonds dédiés au 31 décembre.

L'examen des actions conduit à la conclusion provisoire suivante : les organismes ont peu dépensé pendant la phase d'urgence, ils ont rencontré par la suite de nombreuses difficultés pour mettre en œuvre leurs projets de réhabilitation ou de reconstruction. Il n'est donc pas illogique que, compte tenu du caractère exceptionnel des ressources dont ils disposaient pour les actions « tsunami », une partie significative des fonds apparaisse dans les comptes d'emploi au 31 décembre 2005 comme « restant à utiliser ».

Néanmoins, bon nombre d'organismes ont engagé des projets de moyen et long termes à la hauteur des ressources qui restent disponibles, projets dont l'enregistrement en missions sociales est - en fonction des règles comptables qu'ils ont retenues - déjà intervenu ou non.

REPARTITION DES EMPLOIS "TSUNAMI" 2004-2005

Rubriques	Montant en euros	Pourcentage
Missions sociales	123 954 640	38,41 %
Frais de collecte	8 045 176	2,49 %
Frais de fonctionnement	5 612 517	1,74 %
Ressources non utilisées	165 061 857	51,14 %
Désaffectations	19 872 388	6,16 %
Restitutions	204 976	0,06 %
Total	322 751 554	100,00 %

Répartition des emplois "tsunami" 2004-2005

A - Au 31 décembre 2005, des fonds restant à utiliser d'un montant élevé

Le calcul ci-dessus fait ressortir des fonds dédiés correspondant à 50,3 % des ressources brutes et 51,1 % des ressources nettes (diminuées des versements entre organismes du champ⁷⁶).

Mais il faut tenir compte de la très grande diversité des modes d'action des organismes : quelques-uns d'entre eux jouent un simple rôle d'intermédiaires et imputent immédiatement en missions sociales les montants correspondant aux sommes qu'ils transfèrent à un opérateur, indépendamment de l'avancement des projets conduits par cet opérateur.

Le Comité français pour l'UNICEF qui, avec des ressources de 57,482 M€ se place au 2^{ème} rang des 32 organismes contrôlés, transfère au siège de l'organisation, conformément à ses statuts, les sommes qu'il a reçues. Pour donner une idée plus juste de l'emploi direct des fonds tsunami par les organismes français, il a été jugé préférable de ne pas le retenir dans le calcul⁷⁷.

Pour les raisons comptables qui ont été exposées plus haut, il convient de ne pas tenir compte non plus de la Fondation de France ; en effet, celle-ci, dès qu'elle a pris la décision de soutenir un projet, impute en missions sociales l'intégralité de la subvention allouée à l'opérateur, indépendamment de l'avancement du projet conduit par lui et du calendrier prévu pour les versements.

Si l'on exclut le Comité français pour l'UNICEF et la Fondation de France, il ressort des données disponibles que 90 % des ressources ont été collectées par neuf organismes : Croix-Rouge française, Secours catholique, Secours populaire, Action contre la faim, Médecins sans frontières, Médecins du monde, Handicap International, Solidarités, CCFD. En limitant le calcul à ces neuf organismes, la part des ressources non utilisées au 31 décembre 2005 est de 66,5 %, comme le montre le tableau ci-après⁷⁸.

76) Voir supra, chapitre I, III, A-2.

77) La part non utilisée des ressources, calculée sur 31 organismes, est alors de 61 %.

78) Si on calcule le taux sur 30 organismes (FDF et Comité français pour l'UNICEF exclus), on trouve 64,1 %, étant précisé que le taux inclut alors la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France.

Part des ressources non utilisées au 31 décembre 2005 par les principaux collecteurs

Organisme	Total ressources (en €)	Fonds non utilisés 31/12/05 (en €)	Part non utilisée (en %)
CRF	115 778 000	98 436 000	85,02%
Sec. Cath.	36 472 698	29 183 439	80,01%
SPF	14 508 053	8 868 278	61,13%
ACF	14 357 002	4 639 100	32,31%
MSF	13 168 879	0	0,00%
MDM	11 486 787	938 246	8,17%
Hand. Int.	10 062 959	4 394 404	43,67%
Solidarités	6 250 493	2 011 100	32,18%
CCFD	2 832 389	1 090 614	38,51%
Total hors UNICEF et FDF	224 917 260	149 561 082	66,50%
<i>UNICEF</i>	<i>57 482 301</i>	<i>104 922</i>	<i>0,18%</i> ⁷⁹
<i>FDF</i>	<i>20 682 986</i>	<i>4 832 752</i>	<i>23,37%</i>

(Source : organismes et Cour des comptes)

Il s'agit d'un taux moyen, dans lequel la Croix-Rouge française (85 %) et le Secours catholique (80 %) - gros collecteurs qui ont proportionnellement peu utilisé leurs fonds en 2005 - pèsent très lourd. Les écarts sont d'ailleurs très importants d'une association à l'autre. Il faudrait pouvoir tenir compte aussi des réaffectations intervenues et ne faire apparaître au dénominateur que les fonds restés affectés au tsunami.

1 - Cas où les fonds restant à utiliser sont quasiment nuls

Pour de rares organismes (quatre), les fonds dédiés « tsunami » au 31 décembre 2005 étaient nuls.

En dehors des cas de la Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France (qui a tout transféré immédiatement à la Chaîne de l'Espoir) et du Comité français pour l'UNICEF, deux associations ont dépensé en 2005 la totalité des sommes qu'elles avaient affectées au tsunami : Médecins sans frontières et Télécoms sans frontières.

⁷⁹ Part non versée au siège de l'UNICEF ; voir le fascicule III (ONU) pour le taux d'utilisation des fonds par ce dernier.

Médecins sans frontières a en effet rapidement décidé d'interrompre sa campagne d'appel à la générosité publique quand elle a constaté que le montant collecté excédait de loin les dépenses qu'elle planifiait dans la zone ; elle a ensuite demandé à ses donateurs l'autorisation de désaffecter les dons reçus et a été très largement suivie. En cours de gestion 2005, MSF a dû réaffecter une partie des ressources qui avaient été désaffectées, réaffectation qui est intervenue à titre de complément, à concurrence des sommes nécessaires pour faire face aux dépenses effectives. Les fonds affectés non utilisés au 31 décembre 2005 sont donc nuls.

Au 31 décembre 2005, MSF est encore présente en Indonésie, alors qu'elle s'est retirée définitivement du Sri Lanka. Mais l'association considère que les actions menées (chirurgie à l'hôpital général de Sigli, cliniques mobiles dans les régions montagneuses, santé mentale) ne se rattachent plus aux suites du tsunami et elle les finance sur ses ressources générales.

Télécoms sans frontières, à une moindre échelle, s'est comportée de façon similaire : les fonds collectés ont été consommés en totalité (à 81 % pour des dépenses opérationnelles) et l'association a même prélevé sur ses fonds propres pour mener à bien certaines de ses actions. Elle poursuivait jusqu'à l'été 2006, une action de formation informatique au Sri Lanka, mais dans le cadre de ses activités de coopération.

2 - Cas où les fonds sont inférieurs au tiers des ressources

Il restait à douze autres organismes moins d'un tiers de leurs ressources à utiliser.

La situation est très différente, selon qu'il s'agit de bailleurs de fonds ou d'opérateurs directs.

Le cas de la Fondation de France, pour les raisons évoquées plus haut, est tout à fait atypique. Les fonds inscrits en « fonds dédiés » de la Fondation de France (4, 83 M€ soit 23,4 % de ses ressources « tsunami ») reflètent mal le calendrier des 85 projets au co-financement desquels elle a prévu de consacrer les fonds issus de sa collecte « tsunami ».

Il faut en effet « ajouter » à ces « fonds dédiés » deux sortes de fonds non utilisés :

- ceux qui figurent en dettes dans le bilan de la Fondation, car ils sont dus aux organismes subventionnés mais ne leur ont pas encore été versés ;
- ceux qui figurent en fonds dédiés dans les comptes des organismes subventionnés, qui les ont encaissés mais pas encore utilisés, dans des proportions parfois élevées fin 2005 : 88 % pour ADER, 86 % pour Architecte et développement, 69 % pour Agrisud, 61 % pour Atlas Logistique, 58 % pour Première urgence, 58 % pour Enfants réfugiés du monde, 57 % en moyenne pour ACTED⁸⁰.

Le cas de Médecins du monde est assez voisin du cas MSF : l'association ayant réaffecté d'emblée une grosse partie (6,8 M€) des ressources collectées pour le tsunami (11,5 M€) et ayant employé 2,9 M€ pour ses missions sociales 2005 (4 projets terminés sur 7 projets engagés), il lui restait seulement 0,9 M€ inscrits en fonds dédiés tsunami au 31 décembre 2005, soit 8 %. Elle prévoyait d'ailleurs d'en utiliser 0,7 M€ pour achever en 2006 les trois projets en cours, le solde devant donner lieu à nouvelle réaffectation.

Pour Action contre la faim et Solidarités – Aide humanitaire d'urgence, il n'y a eu aucune réaffectation de ressources « tsunami ». Le poids des projets achevés par rapport aux projets en cours au 31 décembre 2005 est moins important que pour les précédents organismes ; en conséquence, les fonds dédiés représentent une part significative : 32 % (4,6 M€) pour ACF et 32 % (2,01 M€) pour Solidarités. En ce qui concerne le tsunami, le poids respectif des financements institutionnels et de la générosité publique n'est pas le même dans les deux associations.

Les dons des particuliers ne représentent que 8 % des ressources « tsunami » de Solidarités, et l'ensemble des financements privés 40,8 %. Dix projets sur les onze que conduit l'association en Indonésie et au Sri Lanka s'effectuent dans le cadre de conventions passées avec des institutionnels et/ou des entreprises, principalement pour des actions de courte ou moyenne durée. Sur ces dix projets, quatre sont terminés et six doivent s'achever en 2006, consommant la majeure partie des « fonds dédiés tsunami » inscrits en comptabilité au 31 décembre 2005.

80) Pour un projet de cette dernière association, la part des ressources non utilisées atteint même 99 %.

Pour ACF au contraire, les dons des particuliers ont représenté 39,6 % des ressources « tsunami » et l'ensemble des financements privés 76,9 %⁸¹. Étant présente au Sri Lanka depuis 1996 et en Indonésie jusqu'en juillet 2004, l'association était connue des autorités, ce qui a facilité la mise en place d'actions d'urgence immédiatement après la catastrophe. Mais nombre de ses interventions, selon la stratégie approuvée par le conseil d'administration, doivent se dérouler sur trois ans. Les sommes figurant en « fonds dédiés » ne seront donc pas toutes utilisées en 2006. Les événements de l'été 2006 au Sri Lanka risquent, de plus, d'imposer des réorientations.

Avec des montants en jeu moins importants, huit autres associations semblaient aussi, au 31 décembre 2005, avoir employé la majeure partie de leurs ressources « tsunami » et prévu pour 2006 ou 2007 l'emploi des fonds dont elles disposaient encore : il restait seulement 0,55 M€(29 %) à Architectes de l'urgence, 0,32 M€(20 %) au Secours islamique français, 0,19 M€ (9 %) à la Chaîne de l'espoir, 0,12 M€(13 %) à Aide médicale internationale (AMI), 0,12 M€(32 %) à Partage, 0,12 M€(15 %) à Pompiers sans frontières, 0,1 M€(24 %) au Centre français de protection de l'enfance et 0,04 M€(18 %) à Un enfant par la main.

Il faut par ailleurs tenir compte du fait que certaines de ces associations bénéficient de conventions passées avec des bailleurs de fonds, sans avoir inclus les subventions prévues (et pas encore encaissées) dans leurs ressources 2005 ; Aide médicale internationale (AMI) attend encore des financements de la Fondation de France et de l'Union européenne, Un Enfant par la main attend des dons de la Fondation Air France, de la Fédération nationale des sapeurs pompiers et de l'association des maires des grandes villes, ; le CFPE attend des versements complémentaires de la Croix-Rouge française, de la Fondation Schneider et du Collectif Asie-enfants isolés. Les « fonds dédiés » potentiels au 31 décembre 2005 peuvent ainsi être plus importants que les « fonds dédiés » inscrits en comptabilité.

81) La part des financements institutionnels dans les ressources ACF est habituellement de l'ordre de 70 %.

3 - Cas où les fonds restant à utiliser sont compris entre un tiers et deux tiers des ressources

Dix organismes avaient entre un tiers et deux tiers de fonds dédiés.

Handicap international et le Secours populaire français sont des opérateurs directs et leurs situations semblent comparables : ils disposent tous deux, à la fin de l'année 2005, des fonds nécessaires pour les programmes « tsunami » dont ils ont prévu la réalisation, certains d'entre eux se déroulant sur plusieurs années.

La méthode suivie par Handicap International pour l'affectation, la désaffectation et la réaffectation des fonds est identique à celle suivie par MSF mais l'ajustement a été calibré de façon à couvrir aussi les besoins entraînés par des projets à plus long terme. Fin 2005, après avoir dressé le bilan des réalisations de 2004 et 2005 et au vu des projets pour les années 2006 et suivantes, le conseil d'administration a été conduit à réaffecter par deux fois des fonds tsunami qui avaient été précédemment mutualisés : 1,5 M€ en 18 octobre 2005 et 1,6 M€ le 14 décembre 2005. Les ressources affectées – ou réaffectées - restant à utiliser fin 2005 s'élèvent finalement à 4,4 M€, soit 44 % du total des ressources « tsunami ».

Pour le Secours populaire français (SPF), les fonds dédiés au tsunami représentaient, dans les comptes provisoires 2005, 61 % du total des ressources, soit 8,9 M€. Les dépenses, programmées en faveur de certaines opérations dès 2005, s'inscrivent en effet dans la durée et ne se trouvaient pas encore concrétisées à cette date. Une partie des programmes (4 en Indonésie, 7 au Sri Lanka, 6 en Inde, 2 en Thaïlande, soit 19 sur un total de 42) sont prévus pour se dérouler sur trois ans, car après avoir répondu aux premières urgences, la vocation du SPF est d'intervenir en faveur du « développement économique et social des populations les plus pauvres » plutôt que pour des opérations d'urgence. Il faut noter que 2,1 M€ sont réservés pour des projets encore « à l'étude », et même « à définir ».

Les fonds restant à utiliser par le CCFD s'élevaient à 1,09 M€ (38,5 %) au 31 décembre 2005. Un tel taux est cohérent avec la répartition des actions soutenues par l'organisme : 10 projets d'urgence conduits en janvier 2005, 7 projets de post-urgence ou de réhabilitation achevés depuis juin ou novembre 2005, 14 projets de post-urgence ou de réhabilitation dont l'achèvement est prévu pour la plupart avant la fin de l'année 2006. Le travail de planification réalisé avec les partenaires locaux permet d'envisager l'utilisation de la totalité du reliquat au plus tard au premier semestre 2007.

Avec des montants en jeu moins importants, sept autres associations disposaient encore, au 31 décembre 2005, d'une partie importante de leurs ressources « tsunami » qu'elles prévoyaient d'employer sur plusieurs années: il restait ainsi 1,62 M€ (60 %) à Première urgence⁸², 1,12 M€(49 %) à l'Ordre de Malte, 0,71 M€(34 %) à Care France, 0,52 M€ (54 %) à Aide et Action, 0,259 M€ (40 %) à Electriciens sans frontières, 0,212 M€(54 %) à Enfants du monde – droits de l'homme et 0,048 M€(51 %) à Secouristes sans frontières.

4 - Cas où les fonds sont supérieurs aux deux tiers des ressources

Les ressources restant à utiliser de six organismes dépassaient, et pour certains très largement, le niveau des deux tiers.

Au 31 décembre 2005, il restait à la Croix-Rouge française et au Secours catholique un total non employé de 127,6 M€ soit pour le première 85 % de ses ressources tsunami et pour le second 80 %.

Le conseil d'administration du Secours Catholique a, lors de sa séance du 2 décembre 2005, décidé de ne pas revenir ultérieurement sur l'affectation initiale des dons. Les missions sociales réalisées en 2005 ne s'élèvent pourtant qu'à 6,8 M€; jointes aux frais de collecte de 0,5 M€ elles laissent 29,2 M€ en fonds dédiés « tsunami ». Une petite partie, soit 3,1 M€, correspond à des fonds déjà affectés à des projets mais non encore inscrits en charges; il est prévu d'employer le reste sur une période d'environ cinq années supplémentaires au Sri Lanka, en Inde et en Indonésie. Le Secours catholique cherchera à « préserver un juste équilibre entre le soutien d'actions efficaces en faveur des victimes du tsunami dont les besoins sont encore immenses et le renforcement des capacités et modalités d'intervention de ses partenaires locaux ».

Les « programmes coordonnés de financement et d'intervention » sont évalués et révisés chaque année; les décisions d'engagement futures suivront donc les recommandations issues des discussions menées avec les partenaires locaux et le réseau Caritas. La très nette hausse de ces programmes (les estimations sont passées de 33,6 à 83,5 M€ pour le Sri Lanka, de 60,7 à 97,9 M€ pour l'Inde, de 16,4 à 37 M€ pour l'Indonésie, de 4,3 à 4,5 M€ pour la Thaïlande) implique l'engagement des acteurs dans des projets de long terme.

82) Première urgence a annoncé qu'elle devrait avoir consommé la totalité de ses ressources « tsunami » en décembre 2006.

Les fonds dédiés tsunami figurant au bilan de la Croix-Rouge française au 31 décembre 2005, s'élèvent à 98,4 M€ soit largement plus que la totalité des fonds dédiés détenus par l'ensemble des autres organismes (73,5 M€). Le plus gros collecteur a à peine utilisé 15 % de ses ressources, soit 17,3 M€, malgré l'imputation en 2005 de frais de traitement des dons (2 M€) et de montants réaffectés (1,8 M€) qui ne se retrouveront pas les années suivantes.

Les projets « engagés en 2005 et 2006 », y compris les frais de gestion correspondants, représentent seulement 58,9 M€. Le solde correspond à des « projets à engager en 2006 et 2007 », à des projets simplement « identifiés », ou à la réserve de précaution de 10 % constituée par la Croix-Rouge française pour faire face à l'éventuelle hausse des prix ou au risque de change.

Les projections de dépenses établies par la CRF, à l'origine de 46 M€ pour 2006 et de 46 M€ pour 2007, s'élevaient fin 2005 à 40 M€ pour 2006 et 30 M€ pour 2007. Compte tenu de l'incertitude pesant sur nombre des projets - jointe au fait que certains d'entre eux sont portés par d'autres opérateurs que la Croix-Rouge française elle-même - et de la déclaration de son président indiquant au bureau national que la reconstruction des zones sinistrées demanderait au moins cinq ans, l'hypothèse selon laquelle une forte proportion des fonds serait encore disponible fin 2007 ne peut être écartée.

Avec des montants en jeu moins importants, quatre autres associations semblaient encore, au 31 décembre 2005, avoir en fonds dédiés l'essentiel de leurs ressources « tsunami » : il restait ainsi 1,62 M€ (72 %) au Collectif Asie-Enfants isolés, 1,51 M€ (68 %) à SOS Villages d'enfants, 1,03 M€ (85 %) à Solidarité Laïque et 0,39 M€ (67 %) au Bureau international catholique de l'enfance. Mais les situations s'analysent très différemment selon les cas :

- Le Collectif Asie - Enfants isolés est un redistributeur dont la situation de trésorerie varie d'un jour à l'autre, en fonction de ses rentrées d'argent d'une part (les droits liés à la vente et à la diffusion d'un disque), de l'avancement des projets pilotés par les organismes qu'il cofinance - ainsi que des justificatifs produits - d'autre part. Ses statuts prévoient une durée de vie limitée au 5 janvier 2008.
- Les « dépenses opérationnelles » de Solidarité Laïque consistent exclusivement en versements de fonds aux associations partenaires, pour la réalisation d'actions axées sur le développement. Solidarité Laïque a d'ailleurs affiché comme ligne de conduite : « Agir, oui ! Mais se hâter avec lenteur ». Ayant adopté en mars 2005 un « programme pour le développement et l'éducation en Asie du

sud », le comité de pilotage a ensuite sélectionné dix projets (six au Sri Lanka et quatre en Inde) montés par des binômes, systématiquement composés d'une organisation membre et de son partenaire local. Le modèle de convention tripartite liant Solidarité Laïque, l'organisation membre et le partenaire local n'a été approuvé qu'en septembre 2005, ce qui peut expliquer le caractère tardif des premiers versements aux opérateurs. Le compte d'emploi actualisé au 30 juillet 2006 indique que le pourcentage de ressources non utilisées est passé de 85 à 45 % des ressources.

- En 2005, les seules dépenses opérationnelles de SOS Villages d'enfants ont consisté en versements à l'association nationale SOS Children's villages of India, destinés à l'achat de 54 bateaux de pêche et à la reconstruction – réhabilitation de 93 maisons. Mais les fonds disponibles au 31 décembre 2005 doivent être employés pour des projets plus cohérents avec l'objet social de SOS Villages d'enfants : la construction de deux nouveaux villages, l'un à Pondichéry en Inde (début des travaux en mars 2006) et l'autre à Meulaboh en Indonésie (début des travaux en août 2006). L'association française tient aussi à assurer le fonctionnement pendant dix ans de ces deux villages et sera contrainte pour ce faire de trouver un financement complémentaire à partir de 2008 et jusqu'à 2016, car le reliquat des ressources « tsunami » ne sera pas suffisant.
- Courant 2006, le Bureau international catholique de l'enfance (BICE) a simultanément présenté à ses donateurs « tsunami » le compte rendu de l'emploi des sommes dépensées en 2005, les projets 2006-2010 auxquels il a prévu de consacrer la majeure partie des sommes dont il dispose encore et une proposition de réaffectation des sommes excédentaires à un programme en cours au Népal. L'accord tacite des donateurs ayant été obtenu, le montant des fonds dédiés « tsunami » au 31 décembre 2006 devrait correspondre exactement au coût des programmes tsunami pour les années 2007 à 2011.

Ainsi, fin 2005, sur les 29 organismes contrôlés par la Cour, pour lesquels la notion de fonds restant à utiliser telle que définie plus haut est significative, 2 n'ont pas de fonds de ce type, 11 ont une part inférieure au tiers de leurs ressources, 10 une part comprise entre un et deux tiers et 6 une part supérieure aux deux tiers.

B - Au premier semestre 2006, l'accélération déclarée de l'utilisation des fonds

Constatant l'importance des sommes non utilisées au 31 décembre 2005, la Cour a souhaité obtenir des organismes des informations sur l'évolution de leurs « fonds dédiés tsunami » au premier semestre 2006, ainsi que des précisions sur la date à laquelle il leur semblerait légitime de réaffecter d'éventuels fonds qui resteraient encore inemployés.

Parmi les dix organismes qui disposaient des ressources « tsunami » les plus abondantes, ni MSF ni le Comité français pour l'UNICEF n'étaient concernés par les questions puisqu'ils avaient déjà tout utilisé au 31 décembre 2005.

Des déclarations des huit autres organismes, il ressort qu'un seul d'entre eux aura mené l'intégralité de ses projets tsunami à leur terme avant la fin de l'année 2006. Deux auront achevé avant la fin 2007, deux autres avant la fin 2008. Les trois autres réexamineront l'éventualité de réaffecter les fonds fin 2009 (Secours populaire), fin 2010 (Secours Catholique) ou quand les besoins des zones tsunami seront satisfaits (Croix-Rouge française).

Les ressources non utilisées par Médecins du monde s'élevaient fin décembre 2005 à 0,9 M€ L'association annonce qu'elle a employé 0,73 M€ au premier semestre 2006, ce qui ramène les engagements restant à réaliser à 0,2 M€ au 30 juin 2006. L'association est d'ailleurs formelle : « Toutes les actions engagées sur le tsunami seront terminées au 30 septembre 2006 ».

Solidarités (2,01 M€ non utilisés fin 2005) a transmis un compte d'emploi actualisé au 30 juin 2006, dans lequel les fonds dédiés sont en hausse du fait des versements supplémentaires de bailleurs divers. Elle annonce parallèlement :

« Toutes les actions non terminées en 2005 seront réalisées avant la fin 2006. Des nouvelles conventions signées en 2006, seules deux ont une date de fin prévisionnelle en 2007. »

Handicap International, qui a entre-temps absorbé Atlas Logistique, présente une diminution des « ressources restant à utiliser » de 1 M€ en six mois. Handicap International, en poursuivant au même rythme, devrait avoir épuisé ses ressources tsunami vers la fin de l'année 2007 :

« L'association considère que les 3 années 2005 à 2007 correspondent globalement à la période nécessaire permettant de répondre aux besoins tsunami de ces zones ; à son issue, nous devrions retrouver un niveau de service, dans nos différents domaines d'intervention, jugé adéquat. En effet, elle doit permettre de passer par les étapes d'urgence, de post-urgence, de réhabilitation et de renforcement des structures locales et nationales rendues nécessaires par l'événement du 26 décembre 2004.⁸³ »

ACF n'a pas produit une situation au 30 juin 2006 mais indiqué qu'à la fin juin 2006 elle avait consommé 2,6 M€ des fonds dédiés détenus au 31 décembre 2005 ; ils s'élevaient donc à cette date à 2,100 M€(contre 4,639 M€fin 2005).

Sous réserve des aléas propres aux interventions dans des zones difficiles, l'échéance des projets est fixée à la fin 2007 ; l'association s'est attachée à capitaliser l'expérience acquise en s'associant à un projet de recherche auquel elle consacrera, jusqu'en 2008, un financement marginal de 0,6 M€

Au cours du premier semestre 2006, la Fondation de France a alloué 3,76 M€au bénéfice de 20 nouveaux projets. Il lui reste 1,24 M€à répartir. Elle a transmis un échéancier prévisionnel de ses versements qui la conduit à 100 % de décaissements au 31 décembre 2008, en fonction de « prévisions établies selon l'avancement des projets et les indications fournies par les organismes [subventionnés] ».

Le Secours populaire⁸⁴ (8,87 M€de fonds non utilisés fin 2005), n'a pas non plus fourni de compte d'emploi actualisé au 30 juin 2006 : « Nous avons annoncé dès ce désastre qu'il faudrait plusieurs années pour permettre aux populations concernées de surmonter les destructions. Pour autant, nous nous fixons un point de décision au 31 décembre 2009, soit encore trois ans à fin 2006. »

Le Secours Catholique (29,18 M€ de fonds non employés au 31 décembre 2005) n'a pas fourni de compte d'emploi des ressources tsunami actualisé au 30 juin 2006. Il n'est donc pas possible à la Cour de savoir si le rythme d'utilisation s'est un peu accéléré ou pas. En ce qui concerne la durée envisagée pour les actions, la réponse de l'organisme est la suivante : « Les programmes du Secours catholique sont prévus sur une durée totale de six ans, c'est-à-dire de 2005 à 2010 inclus. [...] Une analyse sera donc entreprise par le Secours catholique, avant la fin de

83) Réponse de Handicap international à la Cour.

84) Le Secours populaire français a indiqué que, en raison de sa structure décentralisée, il ne disposerait de ses comptes définitifs 2005 qu'en octobre 2006.

cette période, pour déterminer si d'éventuels fonds non dépensés seraient à considérer comme excédentaires et à réaffecter à d'autres objets, avec l'accord du donateur. »

Enfin, la Croix-Rouge française déclare avoir utilisé 10,46 M€ au 1^{er} semestre 2006, ce qui correspond aux deux tiers de ses emplois 2005 ; l'accélération est donc sensible, même si le chiffre n'a rien à voir avec les 40 M€ projetés pour la totalité de l'année 2006. Au 30 juin 2006, les fonds dédiés s'élèvent encore à 87,972 M€, mais 69,6 % des fonds collectés (80 M€) font l'objet d'une dépense quasi certaine. Il s'agit de projets clôturés, en cours, validés ou en attente de démarrage mais qui n'ont pas encore commencé. 20 % des fonds (23 M€) correspondent à des projets qui sont encore au stade de l'évaluation et 10,4 % (12 M€) sont des sommes non encore affectées que la Croix-Rouge française a souhaité conserver à titre de réserve de précaution.

La Croix-Rouge française répond, au sujet de la limite de temps au-delà de laquelle les fonds non dépensés seraient à considérer comme excédentaires par rapport à l'objet de la collecte, qu'elle se posera la question le jour où « les besoins présentés dans les zones affectées par le tsunami [n'auront] plus de lien direct ou indirect avec le tsunami », avec néanmoins un horizon prioritaire fixé par le Président de cet organisme pour la fin 2010. La plupart des actions devraient être réalisées dans le deuxième semestre 2006 (30 M€) et au cours de l'année 2007 (39 M€).

Le tableau ci-dessous récapitule les dates prévisionnelles indiquées par les organismes pour l'achèvement de leurs programmes tsunami :

Organisme	Date envisagée pour l'achèvement des programmes tsunami (ou l'examen de la réaffectation des fonds restants *)
Croix-Rouge française	Quand les besoins directs ou indirects seront satisfaits*
Secours catholique	Fin 2010 *
Fondation de France	Fin 2008 (selon informations fournies par les bénéficiaires)
Secours populaire	Fin 2009 *
Action contre la faim	Fin 2007 (+ un programme de recherche en 2008)
Médecins du monde	30/09/2006
Handicap International	Fin 2007
Solidarités	31/03/2007

C - Au fil du temps, un risque de dérive

Habituellement, les associations définissent des programmes d'aide pour lesquels elles cherchent ensuite des fonds ; dans le cas du tsunami, le schéma a été inverse : les aides pour les victimes sont arrivées massivement et c'est en fonction d'elles que les associations ont déterminé leurs programmes. De ce fait, le problème rencontré globalement par les ONG n'est pas un problème de financement de projets, mais un problème d'utilisation de ressources abondantes, voire trop abondantes. Se sentant contraintes d'employer les fonds collectés pour les victimes du tsunami, confrontées aux réponses déjà apportées par d'autres, les associations ont parfois dérivé par rapport aux objectifs présentés lors des campagnes d'appel à dons.

1 - L'étalement des actions dans le temps

L'étalement sur plusieurs années des programmes de reconstruction brouille la notion de victime. Deux, trois ou cinq ans après une catastrophe, il est difficile d'identifier les populations directement touchées pour leur affecter une aide que revendiquent des populations voisines, souvent – mais pas toujours – victimes indirectes du tsunami et aussi pauvres.

La question se pose aussi de la délimitation géographique et opérationnelle des aides destinées aux victimes du tsunami. Certaines associations s'interrogent sur la définition de ce que sont les « victimes indirectes » du tsunami qui, à ce titre, pourraient bénéficier d'aides imputées sur la collecte exceptionnelle. L'enjeu est d'importance car les besoins sont immenses, et le ressentiment des populations non aidées va croissant.

Les débats révèlent la difficulté à passer d'actions conduites pour répondre à l'urgence en faveur de populations et de zones clairement identifiées, à des projets de réhabilitation ou de reconstruction qui ne peuvent durablement exclure les populations voisines et démunies.

Ainsi, le partenaire du BICE en Inde travaillait à un projet de développement communautaire (lutte contre l'abus et l'exploitation sexuels) dans les bidonvilles de Pondichéry ; au moment de la catastrophe, il a immédiatement utilisé ses moyens pour venir en aide aux victimes directes du tsunami ; mais une partie des fonds collectés pour le tsunami a, en retour, été consacrée au programme de développement communautaire dans les bidonvilles.

2 - La surenchère entre ONG

N'ayant pas les mêmes contraintes financières que pour des projets en quête de financement, les organismes ont conçu des programmes de reconstruction qui respectent à la lettre l'appel à la générosité (aider les victimes du tsunami) mais qui peuvent s'éloigner de l'esprit de cet appel (rétablir l'état antérieur à la vague).

Certains programmes vont au-delà du strict remplacement des biens préexistant au tsunami, afin d'intégrer les normes de sécurité modernes et la mise à jour des équipements. C'est souvent le cas pour la réhabilitation d'écoles et de dispensaires.

D'autres programmes risquent de « surcompenser » les pertes subies par les victimes. Tel est le cas de certains lotissements, construits ou financés par la Croix-Rouge française au Sri Lanka, avec adductions d'eau, goudronnage des routes, fourniture d'électricité ; des maisons dont le coût local, estimé à 10 000 – 12 000 € est largement supérieur aux standards locaux, sont ensuite données aux victimes.

Les abus constatés en matière de bateaux de pêche ont été dénoncés à de multiples reprises : bateaux donnés sans vérification, bénéficiaires exploitant des zones de pêche qui ne sont pas les leurs, inégalités entre villages selon l'organisation humanitaire qui s'en occupe.

En Thaïlande (district de Kuraburi), le Secours populaire français n'a finalement pas fait don des bateaux prévus car les bénéficiaires qu'il avait identifiés ont été démarchés par une autre ONG. Il prévoyait de même d'affecter 1,5 M€ à un projet d'adduction d'eau potable et d'assainissement concernant 7 villages indonésiens, mais il a constaté en juin 2006, à l'occasion d'une mission sur place, que ce projet était pris en charge par d'autres.

Il devait en septembre 2006 se prononcer sur l'engagement d'un autre projet, d'un montant équivalent, destiné à la remise à niveau des infrastructures mises à disposition des pêcheurs pour leur activité. Il subsiste donc des incertitudes sur l'effectivité de certains projets auxquels des fonds sont considérés comme affectés. On peut également s'interroger sur le caractère de nécessité ou d'urgence d'un projet de substitution qui apparaît un an et demi après la catastrophe.

3 - Les organismes redistributeurs confrontés à l'insuffisance de projets solides

Les organismes se sont sentis contraints de planifier au profit des victimes du tsunami l'emploi de la totalité des fonds qu'ils avaient reçus. Certains d'entre eux se sont donc mis rapidement en quête de projets « clé en main » susceptibles d'être financés. C'est ainsi que la reconstruction de trois maisons d'enfants à Kutthuvakkam, Rajavoor et Tranquebar, projet évident pour le CFPE dont les partenaires indiens avaient eux-mêmes été victimes du tsunami, a intéressé successivement le Collectif Asie - Enfants isolés, puis la fondation Schneider et enfin la Croix-Rouge française. Le CFPE n'a finalement pas eu besoin d'utiliser les fonds collectés auprès des particuliers pour le financement de ce projet.

On peut remarquer que, quand un projet échoue ou ne va pas jusqu'à son terme, les redistributeurs ne font pas toujours preuve de zèle pour récupérer les fonds non consommés. Ce fut le cas de la Fondation de France après la clôture d'un programme d'Un Enfant par la main, surdimensionné au départ et finalement exécuté à moitié seulement. Le remboursement du programme est intervenu en août 2006.

Quant au Collectif Asie – Enfants isolés, créé pour venir en aide aux enfants séparés de leur famille par le tsunami, il a déjà été souligné que certains projets qu'il a accepté de financer s'éloignent sensiblement des objectifs de ses appels à dons et même de son objet social, tels un inventaire participatif des ressources écologiques et socioéconomiques de réhabilitation de la mangrove et de transport de semis ou l'achat de matériels pour des pêcheurs, charpentiers, maçons et jardiniers.

La Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France, faute de projets suffisants, a finalement consacré à l'opération « tsunami » le quart du produit de la collecte « pièces jaunes 2005 » et non la moitié comme l'annonce en avait été faite.

4 - Le risque d'exclure les plus démunis de l'aide

Dans les pays touchés par le tsunami eux-mêmes, des associations ont constaté que l'aide officielle avait tendance à laisser de côté « les oubliés du tsunami », par exemple les immigrés birmans, les communautés musulmanes ou les « gitans de la mer » en Thaïlande, les Tamouls au Sri Lanka, les « intouchables » en Inde. Certaines des associations contrôlées par la Cour ont d'ailleurs choisi spécifiquement de leur donner la priorité : c'est le cas du CCFD et de son partenaire thaïlandais avec les immigrés birmans ; du BICE et de son partenaire indien avec les Dalits ; d'Aide et Action, avocat de la « reconstruction équitable », qui intègre les groupes exclus notamment les Dalits, les sans-terre et les autres groupes « marginalisés » en Inde et au Sri Lanka.

La question des pays bénéficiaires a été posée par MSF très rapidement après la catastrophe, quand l'association a constaté que les fonds disponibles seraient largement supérieurs aux besoins liés à la réparation des dommages. Réorienter les dons, reçus et à recevoir, vers des zones qui en avaient davantage besoin a semblé logique à l'organisation humanitaire.

La problématique est assez voisine de celle posée par les 300 M€ de prêts à taux très préférentiels que la France a accordés aux pays touchés : les conditions d'allocation exceptionnellement généreuses, qui s'expliquent en partie par le contexte de compétition internationale et se rattachent à la mobilisation des pouvoirs publics après la catastrophe, ont probablement eu un effet d'éviction à l'égard d'autres pays dont les besoins sont tout aussi réels.

5 - Le risque de dérive par rapport aux objectifs poursuivis par les appels à dons

Le premier débat, dont il a déjà beaucoup été question, est celui de l'alternative ou du continuum urgence/reconstruction : nombre d'organismes qui avaient appelé à donner pour l'urgence ont compris très vite qu'ils devaient aussi concevoir des projets de reconstruction, mais n'ont informé leurs donateurs de ce changement qu'a posteriori.

L'exemple emblématique en est la Croix-Rouge française qui reconnaît dans sa réponse à la Cour « que le donateur a donné pour l'urgence mais que l'association a choisi – sans se préoccuper de ce critère de temps - de répondre aux besoins des zones affectées par le tsunami, que ces besoins aient un lien direct ou indirect avec la catastrophe ». Et pourtant, compte tenu des dates, une faible partie seulement des dons reçus par la CRF a pu l'être sur la base des déclarations de son président en faveur de « l'humanitaire durable ».

D'autres associations, rares, se sont trouvées entraînées sur des champs qui n'étaient pas les leurs et qui n'avaient pas du tout été annoncés au moment de l'appel à la générosité publique. Il a déjà été question d'un projet d'Un Enfant par la main en Indonésie (voir II-E) et de Secouristes sans frontières, qui avait centré son appel à dons sur son « Opération de secours au Sri Lanka » et sur le remplacement de matériels endommagés (tentes, groupes électrogènes, tronçonneuses) mais a consacré une partie des fonds reçus à l'achat d'un chalutier mis ensuite à la disposition d'une famille de pêcheurs (voir II-F).

Pompiers sans frontières a mené plusieurs actions d'urgence en Indonésie. L'association a notamment participé, entre janvier et avril 2005, à la gestion d'un camp de 2500 réfugiés à Lampaya. À partir de juillet 2005, elle a entrepris une action de réhabilitation du centre de secours de Banda Aceh (62 pompiers) comportant l'équipement du centre en matériel et des actions de formation. Elle conduit actuellement diverses actions de sensibilisation et de préparation des populations aux risques naturels, parfois en liaison avec des associations locales dont la vocation apparaît assez éloignée de ses objectifs⁸⁵.

Ces actions de développement et de coopération, si elles ne semblent pas contraires aux statuts de l'association française, apparaissent plus contestables au regard des appels à la générosité publique qui avaient été lancés.

L'intention du donateur était-elle, sur le seul critère géographique « zone affectée par le tsunami », de répondre à tous les besoins qui pouvaient y être constatés ? Aller au-delà de la réparation des dommages causés par le tsunami pour soulager des besoins humanitaires qui leur préexistaient (réfugiés politiques, pollution des eaux, couverture médicale insuffisante) est une tentation à laquelle il est difficile de résister quand on dispose de moyens financiers considérables. Mais y succomber n'est sans doute pas la meilleure façon de respecter l'intention du donateur.

85) L'une d'elles œuvre à la préservation des orangs-outans dans une réserve naturelle indonésienne.

Chapitre III

Mise en lumière de quelques pratiques structurantes

Après avoir examiné l'action des pouvoirs publics et celle de trente-deux organismes au cours des dix-huit mois qui ont suivi le tsunami, la Cour a sélectionné certaines pratiques sur lesquelles elle souhaite mettre l'accent. Elle a choisi de s'intéresser à la question de la coordination soulevée par l'afflux d'intervenants, tant à Paris que sur le terrain, à la typologie des différents acteurs, et au développement des contrôles.

I - La question centrale de la coordination

Si la bousculade de centaines d'ONG, notamment à Banda Aceh, et les retards de la coordination internationale, principalement pilotée par l'ONU (BCAH), ont été soulignés à de multiples reprises, les mesures prises par les pouvoirs publics français semblent avoir été globalement appréciées et avoir donné, au moins dans la phase d'urgence, des résultats satisfaisants. À l'occasion d'une catastrophe aussi médiatisée que l'a été le tsunami, le risque de surenchère, entre États, organisations internationales et entre ONG, ne peut en effet pas être écarté, ce qui rend d'autant plus indispensables la concertation entre les multiples acteurs et l'articulation de toutes les actions.

A - À Paris

Le rôle et les moyens de la direction interministérielle post-tsunami (DIPT) ont été présentés dans le premier chapitre (II-B). L'appréciation généralement portée sur son intervention est extrêmement positive, notamment sur le rôle qu'elle a joué en matière d'animation et de coordination.

La mission du délégué interministériel revêtait une triple dimension : animation et coordination des services de l'État (dans les domaines de l'assistance humanitaire, de la prévention sanitaire, de la reconstruction et du développement) ; recherche de cohérence et de concertation avec les organisations non gouvernementales, les collectivités territoriales et les entreprises ; articulation de l'action de la France avec celle des grandes institutions internationales (Nations Unies, Union européenne).

1 - L'articulation de l'action de la France avec celle des grandes institutions internationales

Si la responsabilité première de la coordination appartient aux pays eux-mêmes, l'appui des Nations Unies (BCAH, PNUD) mais aussi des grandes institutions financières internationales (Banque mondiale, Banque asiatique de développement) a été important dans ce domaine, y compris pour ce qui concerne l'évaluation des besoins ; elles ont joué un rôle de concertation bilatérale et multilatérale, dont les effets sur le terrain seront détaillés plus bas.

Le tsunami pose clairement la question de la capacité de réaction et de coordination des structures administratives françaises dans les deux phases successives d'urgence humanitaire et de réhabilitation. La délégation interministérielle a constitué, à cet égard, une réponse pertinente, et témoigné de la réactivité dont peut faire preuve l'administration d'État. La délégation, associée à la préparation des réunions interministérielles de l'Union européenne et du G8, a pu inscrire pleinement son action dans le cadre des priorités de politique étrangère, au sein tant des organismes multilatéraux que de l'Union Européenne, ou bilatéralement. Elle a été le point de contact d'une part de la Commission européenne pour les échanges concernant l'aide, d'autre part des principaux bailleurs de fonds, notamment pour des réunions internationales et lors de conférences téléphoniques informelles associant les institutions financières mondiales (Banque mondiale, Banque asiatique de développement) et le groupe des Nations Unies.

Au niveau des Nations Unies

Après six mois d'activité, le délégué interministériel a remis un rapport au Premier ministre, en date du 29 juillet 2005, dans lequel il tirait les principaux enseignements de sa mission. Il souligne l'importance de continuer à soutenir le renforcement du Bureau de Coordination de l'action humanitaire. Le délégué rappelle également la nécessité pour la France dans de telles situations de participer aux mécanismes internationaux d'échanges d'information sur les évaluations de besoins dès les premières heures.

Au niveau européen

Le rapport du délégué interministériel est critique sur le fonctionnement de la coopération internationale, tant au sein de l'Union européenne qu'entre Etats bailleurs. Il souligne là des insuffisances et recommande que pour l'avenir, des dispositions soient prises pour y remédier. Le plus important des axes de travail concerne la réaction de l'Union européenne où la capacité et la rapidité d'action doivent être considérablement améliorées.

La concertation européenne n'a pas eu l'intensité que l'on aurait pu souhaiter. C'est une des leçons majeures à tirer de la réponse au tsunami. L'Union européenne a certes accordé des aides financières importantes (cf. supra chapitre I, II-A, financements ECHO), mais elle a été absente en ce qui concerne la coordination des moyens militaires déployés à des fins humanitaires par ses membres.

Les États-Unis ont de facto assuré une coordination minimale des contributions militaires des nations concernées par le biais du QG de la « Task force 536 » installée, dès la fin décembre, en Thaïlande, à Utapao (un officier de liaison français y a été détaché). Par ailleurs, les États-Unis se sont opposés, après quelques jours d'hésitations, à la proposition formulée dès la fin décembre par le Secrétaire Général de l'OTAN d'utiliser cette organisation comme cadre de coordination des moyens des pays alliés concernés.

Dans le domaine intergouvernemental de la politique européenne de sécurité et de défense, l'Union européenne a, certes, adopté dès les premiers jours un certain nombre de mesures d'urgence : soutien financier aux ONG via la procédure ECHO, activation du centre d'échanges d'informations (MIC) et envoi d'équipes d'évaluation dans les pays sinistrés. Elle a été représentée au Sommet consacré au tsunami tenu à Djakarta le 7 janvier 2005. Il n'en demeure pas moins que le Conseil des affaires générales et des relations extérieures (ministres des affaires étrangères) du 7 janvier s'est limité à recenser les actions nationales entreprises et à lancer une réflexion générale ultérieure « sur l'amélioration des capacités de réaction rapide de l'UE dans le domaine de la protection civile et de l'action humanitaire en cas de catastrophe ». Le conseil des ministres des affaires étrangères, le 31 janvier, a adopté un « plan post tsunami » qui propose que soient étudiées plus avant des modalités précises pour l'emploi des structures et moyens militaires dans des situations d'urgence de nature civile. Tout en reconnaissant le caractère souvent indispensable de l'utilisation des moyens militaires et leur efficacité dans le contexte des actions humanitaires d'urgence, le Secrétaire général du Conseil, Haut représentant pour la PESC a souligné, à cette occasion, qu'il n'était pas nécessaire a priori de créer de nouvelles structures et qu'il était préférable d'améliorer l'existant (par exemple en renforçant le système d'information MIC, la coopération entre la cellule européenne de coordination des mouvements aériens d'Eindhoven et le service spécialisé du secrétariat général de l'ONU, le BCAH).

Ces considérations ont été reprises le 20 avril 2005, à l'occasion de l'examen par le Conseil de l'Union européenne du « suivi du plan d'action de l'UE suite aux séismes et tsunamis dans l'Océan Indien » : tout en notant l'importance des aspects concernant le rôle de l'aide

humanitaire, la mobilisation de l'assistance financière et le mécanisme communautaire de coordination de protection civile, le Secrétaire général du Conseil soulignait, de nouveau, l'importance de la mobilisation de moyens militaires dans les situations de catastrophe. Une étude a été décidée.

Le ministre français des affaires étrangères en fonction lors du tsunami a été chargé par la présidence de l'Union européenne d'une réflexion sur l'idée d'une intervention de niveau européen. Il a proposé la mise sur pied d'un centre opérationnel européen et d'une « force européenne de protection civile », sous les auspices de l'Office de coopération « Europe-Aid ». Cette force de projection serait financée sur le fonds de solidarité consacré aux catastrophes naturelles européennes. Un « Conseil européen de sécurité civile » mobiliserait les moyens nationaux mis à disposition. Cette proposition a pour but avoué de faire pendant à l'USAID et à sa « visibilité », constatée lors de la catastrophe. Elle n'est pas sans fondement technique car la mutualisation à l'échelle européenne de certains moyens (aériens par exemple) a un sens véritable. Cependant, les bases institutionnelles et juridiques d'une telle initiative demeurent incertaines et la volonté même d'une telle action n'est pas également partagée par les grands partenaires (Grande-Bretagne ou Allemagne).

2 - L'animation et la coordination des services de l'Etat

Dans son rapport de juillet 2005, le Délégué interministériel concluait que « le travail permanent et efficace de la mission aura permis de donner une cohérence globale à l'action de l'Etat, en s'appuyant sur des instruments financiers importants et sur une définition des priorités d'action de tous les acteurs concernés ».

Même si la réflexion sur le besoin d'une meilleure coordination en réponse aux situations de crise progressait avant le tsunami, ce dernier en a accéléré le rythme. Le dispositif particulier mis en place a, d'une certaine manière, eu valeur de test sur les capacités d'adaptation de la machine d'Etat.

Le rôle joué par le délégué en matière de coordination interministérielle, mais également de coordination interdirectionnelle au ministère des affaires étrangères⁸⁶, a été déterminant. Étant donné que la DAH est traditionnellement en charge de l'urgence et la DGCID de la reconstruction, il est nécessaire dans un moment - comme l'après-tsunami - où tout s'entremêle d'organiser les synergies entre les deux structures.

⁸⁶ Direction des Nations Unies, Direction Asie, DGCID, DAH (la DFAE était en dehors de son mandat).

Le délégué a proposé pour l'avenir un certain nombre d'améliorations à un dispositif de crise qui semble avoir plutôt bien fonctionné dans le cas du tsunami : améliorer l'évaluation immédiate et l'adéquation des moyens aux besoins détectés dans la première phase d'urgence ; disposer de moyens de transport aérien immédiatement disponibles ; pouvoir renforcer rapidement les postes diplomatiques exposés ; former le réseau consulaire aux situations de crise ; nommer le plus tôt possible un responsable pour la consultation et la collaboration interministérielles, auquel il reviendra ensuite de mener à bien la transition vers la phase suivant l'urgence immédiate ; identifier au sein de chaque ministère (Affaires étrangères, Intérieur, Défense, Santé, Transports, Recherche, Ecologie etc.) des correspondants d'un niveau d'autorité suffisant, susceptibles de définir une stratégie adaptée et de désigner une équipe dédiée.

Le Centre d'analyse et de prévision (CAP) du ministère des affaires étrangères a reçu la mission d'étudier les conditions de la mise sur pied d'une « unité interministérielle d'appui à la gestion internationale des crises ». Ses propositions, remises le 31 mars 2006 proposaient d'établir au ministère des affaires étrangères une unité permanente à caractère interministériel dont la mission serait d'appuyer aussi bien les services du ministère que les autres ministères dont le rôle serait ainsi préservé.

Le gouvernement a décidé de la création, au sein du ministère des affaires étrangères, à dater de juin 2006, d'une unité d'appui à la gestion internationale des crises avec pour mission en particulier de centraliser l'information et veiller à l'interopérabilité des centres de situation ; de coordonner l'action des ministères en veillant au respect des procédures de crise ; de veiller à la mise à jour de listes de permanents et d'experts disponibles sans délais et pour partie projetables sur les terrains d'opérations ; de coordonner le retour d'expérience. Elle comprend trois agents permanents, issus du ministère des affaires étrangères.

Il importe que puissent être tirées pour l'avenir les leçons des réussites de la DIPT et envisagées des réponses aux interrogations soulevées à l'occasion du tsunami : quels positionnements respectifs pour la délégation à l'action humanitaire et pour la DFAE ? Quelles modalités de recours aux capacités militaires de transport aérien ? Quelles voies d'amélioration pour l'appréciation immédiate de l'adéquation des moyens aux besoins détectés dans la première phase d'urgence ? Quel renforcement, quantitatif et qualitatif, des postes diplomatiques ? Comment associer très vite l'AFD et bénéficier ainsi de son expertise et de ses instruments financiers diversifiés ?

Le Conseil d'orientation de l'action humanitaire d'urgence (COAHU) faisait part au Premier ministre en septembre 2005 de l'appréciation très positive qu'il avait de l'action de la DIPT : résultats positifs en termes de moyens, de méthode et d'esprit. « Les membres du COAHU ont apprécié la régularité et la qualité des réunions d'information, le financement significatif des projets d'urgence et de reconstruction des ONG, les missions d'évaluation sur place, l'accueil et le relais efficace des ambassades, enfin l'engagement et l'expérience de ses responsables.[...] Le COAHU croit donc à l'impérieuse nécessité de l'existence d'une structure permanente efficace dans laquelle la DAH, enfin dotée des moyens de sa mission, pourrait assumer tout son rôle. »

3 - La recherche de cohérence et de concertation avec les autres acteurs publics et privés

a) En ce qui concerne les collectivités territoriales et autres acteurs publics

Des réunions organisées par la DIPT ont permis de maintenir un dialogue régulier de qualité avec les régions, les départements, les villes et leurs associations.

Ces réunions ont souvent contribué à développer des synergies géographiques ou thématiques. Par exemple, plusieurs régions et collectivités territoriales ont décidé de s'associer à un programme à l'est de Colombo, notamment parce qu'elles ont su que la France allait faire un effort particulier sur cette zone. Par ailleurs, le Collectif Solidarité Asie du Grand Lyon associe depuis janvier 2005 des acteurs issus du tissu associatif local, de l'université, de la sphère économique ou encore des ONG (Handicap international, Bioforce, Veolia, les Hospices civils de Lyon, la CCI, la CGPME, le MEDEF).

Le fonds de concours que la DAH mettait à leur disposition (voir supra chapitre I, II-D) a aussi pu représenter un outil précieux, notamment pour les collectivités moyennes ou petites.

Enfin une journée de rencontre réunissant l'ensemble des acteurs de la reconstruction a été organisée au printemps 2005, ce qui a permis aux différents intervenants d'identifier des pistes de partenariats. Faire jouer à l'État un rôle de facilitateur a été sans doute l'une des dimensions les plus riches de cette expérience.

b) En ce qui concerne les organisations non gouvernementales et autres acteurs privés

Des échanges sur l'évaluation de la situation et son évolution dans les pays touchés ont aussi eu lieu régulièrement avec les acteurs privés de la reconstruction. D'abord sous l'égide de la DAH puis sous celle de la DIPT, une réunion de concertation réunissait toutes les trois semaines l'ensemble des associations, cofinancées ou non par l'Etat. Les échanges portaient sur l'analyse de la situation sur le terrain et des difficultés rencontrées, sur l'identification de besoins et sur la dynamique de reconstruction. Grâce à ces réunions, fort appréciées des différents participants, la synergie entre les divers acteurs, publics et privés, a bien fonctionné en France. L'intervention de l'Etat a permis aux ONG de disposer des comptes rendus des missions d'évaluation des besoins et d'avoir un interlocuteur en cas de problème rencontré avec les autorités locales.

Les coopérations entre acteurs privés, notamment entre organismes principalement financés par des subventions publiques et organismes principalement financés par les dons privés, s'en sont trouvées également facilitées et intensifiées.

Un Conseil d'orientation à l'action humanitaire d'urgence avait été installé par le ministère des affaires étrangères au début de 2004, dans le prolongement de la « convention » du 3 décembre 2003 sur la synergie entre acteurs de l'humanitaire. Il s'est réuni régulièrement, s'est doté d'un plan d'action et a organisé un forum le 15 juin 2005 intitulé « le tsunami 6 mois après : quelle solidarité, quels enseignements ? », qui a réuni les ministères, les collectivités territoriales, les associations subventionnées aussi bien que celles qui font appel à la générosité du public, les médias et même les organismes de contrôle. Le COAHU a cessé en fait de fonctionner à la fin de l'année 2005, au moment où il a été mis fin à la Coordination post-tsunami

Le succès de la coordination ne peut toutefois masquer que le coût de la dispersion des organisations non gouvernementales se trouve encore accentué par le coût de la coordination elle-même, voire des organismes qui en ont la charge. Les missions de coordination confiées par la Fondation de France à ACTED au Sri Lanka et à Planète Urgence en Indonésie ont évidemment eu un coût. D'ailleurs, si la DIPT a joui d'un tel crédit auprès des acteurs privés, c'est aussi parce qu'elle disposait de moyens financiers non négligeables, de l'ordre de deux fois le budget annuel de la DAH, et qu'elle pouvait donc participer au financement de bon nombre de projets conduits par des ONG ou par la Croix-Rouge française.

4 - La question des instruments financiers

Avant même la création de la DIPT, le recours aux instruments financiers avaient été décidés : crédits pour des dons à hauteur de 25 M€⁸⁷, prêts à taux très concessionnels à hauteur de 300 M€

Les 20 M€ mis à la disposition de la DIPT l'ont été dans le cadre de procédures d'urgence⁸⁸ ; ils ont pourtant très majoritairement servi à des actions dont la réalisation est prévue sur plusieurs années. De ce point de vue, l'intervention des ONG (ou de la société Civi. Pol) a évité que ne se pose le problème de l'annualité budgétaire : les fonds ont été intégralement consommés sur 2005, avant la disparition de la Coordination post-tsunami.

La DAH a expérimenté en août 2006 une nouvelle formule pour disposer de capacités d'action en cas de crise humanitaire : les médias ont relayé son appel à dons pour « un bateau humanitaire pour le Liban ». Les dons étaient à effectuer sur le fonds de concours de la DAH ; ils ouvraient droit - sur production d'un reçu - à la même réduction fiscale que les dons aux associations d'intérêt général. Le problème juridique s'était en effet posé pour les donateurs tsunami. Le ministère de l'économie et des finances (DGI) a tranché : le ministère étant un organisme d'intérêt général, un don sur son fonds de concours ouvre droit à déduction fiscale. Il suffit qu'un reçu fiscal (dont la DGI a indiqué le modèle) soit établi.

Une évaluation de cette procédure originale s'impose avant de dire si son éventuelle généralisation présente un quelconque intérêt, du point de vue financier et opérationnel.

87) 20 M€ par collectif budgétaire, 3 M€ des agences de l'eau et 2 M€ par redéploiement.

88) Le DIPT aurait préféré disposer de crédits du titre VI plutôt que des 20 M€ de titre IV.

B - Sur le terrain

Les missions conduites en Indonésie, en Thaïlande et au Sri Lanka par l'équipe de contrôle de la Cour au printemps 2006 ont été l'occasion de faire un certain nombre de constats sur l'action des organismes français et sur la manière dont elle s'est inscrite dans un cadre qui permet de limiter les dérives nées de la surenchère qui a pu être constatée entre certains acteurs. Les échanges qui ont eu lieu à l'occasion de ces missions avec les autorités nationales, les postes diplomatiques français et avec les organismes contrôlés ont permis de recueillir et de croiser leurs appréciations en ce domaine. Les observations qui suivent constituent la synthèse de ces échanges.

L'ensemble des observateurs souligne que, pendant la phase d'urgence, la coordination passe après le secours immédiat à apporter aux victimes, qui est, à ce moment-là, l'objectif prioritaire. Le bon déroulement des actions d'urgence dépend alors grandement des capacités du pays touché à assurer lui-même cette coordination de crise et de l'implication de l'ONU. La catastrophe du tsunami n'a pas modifié ces données.

Pendant la phase qui suit la phase d'urgence et qui prépare la phase de réhabilitation et de reconstruction, chaque acteur de terrain cherche à se positionner et à définir les projets qu'il va mettre en œuvre. C'est à ce moment-là que la coordination entre les acteurs devient essentielle pour répondre au mieux aux besoins de la population en évitant les duplications et la surenchère.

1 - Le rôle de l'ONU

Le présent rapport n'a pas pour objet de porter un avis sur le rôle de l'ONU et de ses structures dédiées à la coordination lors de la catastrophe du tsunami mais simplement de rappeler la nature de cette mission.

Le Secrétariat des Nations Unies dispose d'une structure particulière, le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) dirigé par le sous-secrétaire général chargé des affaires humanitaires qui est aussi coordinateur des opérations d'urgence. Ce bureau est chargé de coordonner l'assistance délivrée par les agences onusiennes et de veiller à la cohérence de l'ensemble de l'action humanitaire en cas de crise. Il n'a pas d'activité opérationnelle propre.

Dans un contexte d'urgence, le BCAH peut conduire les missions d'évaluation inter-agences, rassemble les besoins humanitaires définis par chaque agence et établit les appels d'urgence des Nations Unies et de leurs partenaires. Il met en place, dans les cas de catastrophes naturelles, une équipe de spécialistes internationaux qui peuvent organiser la coordination des secours, assurer le suivi des opérations, faire appel à la communauté internationale pour des besoins spécifiques (experts ou matériels) et transmettre, le plus possible, l'ensemble des informations concernant les activités sur le terrain. Le BCAH a pour mission d'assurer enfin la liaison entre les intervenants des Nations Unies et d'élaborer avec eux le processus post-crise.

Au plus fort de la crise, les moyens humains déployés par le BCAH ont représenté 74 personnes réparties sur quatre pays, en plus des effectifs en place avant la catastrophe, et 14 bureaux. L'objectif poursuivi était de faire face au défi considérable représenté par la coordination sur le terrain. Malheureusement elles n'étaient pas toutes expérimentées et il y a eu de gros déficits dans l'envoi de personnels qualifiés pour ouvrir des sous-bureaux sur le terrain.

Par ailleurs, deux centres d'information humanitaire, structures gérées par le BCAH pour le compte du Comité permanent interorganisation regroupant l'ONU, l'OMI, le CICR et les principales organisations et ONG humanitaires, ont été déployés en Indonésie et au Sri Lanka pour faciliter la gestion de l'information dans un environnement marqué par la destruction des infrastructures de communication et l'afflux des acteurs. Ces centres dépendent des coordinateurs humanitaires désignés par le Sous-secrétaire général pour le représenter sur le terrain en cas de crise.

La présence du BCAH dans les pays touchés par la catastrophe n'a diminué qu'à partir d'octobre 2005, du fait du retard constaté dans le déploiement des ressources humaines.

2 - Le rôle des autorités nationales

Dans les trois pays les plus touchés par la catastrophe, les autorités nationales se sont impliquées de manière différente pour essayer d'encadrer et de piloter la reconstruction et la réhabilitation.

En Thaïlande, le gouvernement n'a pas fait appel à l'aide internationale mais n'a pas rejeté l'aide privée qui s'est présentée. Aucun cadre officiel, un tant soit peu contraignant, n'a été mis en place. Comme l'enregistrement des organisations dans le pays n'intervient en temps normal qu'au terme de procédures complexes et longues (plus d'un an), la plupart se sont appuyées sur des partenaires locaux. Mais tous les

observateurs soulignent que la Thaïlande a réagi avec efficacité à la catastrophe et que l'État, le secteur public, le secteur privé et les ONG thaïlandaises ont su organiser une réponse coordonnée.

Au Sri Lanka, l'action des ONG a été encadrée par les autorités du pays dès qu'elles ont repris la situation en main soit une dizaine de jours après la catastrophe. Cet encadrement s'est manifesté au niveau central par l'obligation faite aux ONG de s'enregistrer pour obtenir des visas au-delà de la durée accordée aux touristes et pouvoir ouvrir un compte bancaire en monnaie locale, nécessaire à toute activité. Par ailleurs, les autorités gouvernementales ont mis sur pied des structures de coordination. Première du genre, le Centre national des opérations a assuré avec succès la coordination dans la phase d'urgence mais a été dissous à la fin du mois de janvier 2005. Ensuite la fonction a été reprise par plusieurs délégations interministérielles (TAFLOL, TAFOR et TAFREN⁸⁹) qui se sont succédé et qui avaient pour mission principale la gestion du relogement. Au printemps 2006, l'organisme de coordination interministérielle était le RADA⁹⁰, qui a essayé de répertorier dans un tableau de bord, les actions des ONG en activité au Sri Lanka. Ces structures interministérielles successives ont laissé une impression mitigée à la plupart des observateurs en raison notamment de la difficulté qu'elles ont eue à s'imposer dans le paysage institutionnel sri-lankais.

La situation a été très différente en Indonésie, où le gouvernement a créé en avril 2005 une agence spécialisée interministérielle, BRR⁹¹, chargée de suivre la réhabilitation et la reconstruction dans les provinces d'Aceh et de Nias. Afin de lui permettre de prendre sa place dans un environnement politique marqué par des rivalités fortes entre ministères puissants, notamment le ministère du plan, les autorités indonésiennes ont nommé à la tête du BRR une personnalité de premier plan, un ancien ministre dont les qualités faisaient autorité. Le BRR est devenu à partir de l'été 2005 un acteur incontournable pour la réhabilitation et la reconstruction. Cette agence, organisée en secteurs spécialisés (agriculture, eau et assainissement, etc.), remplit plusieurs missions, notamment dans l'identification des besoins et la formulation de normes conditionnant la validation des programmes.

Les organismes ou agences doivent soumettre au BRR des notes d'engagement (« concept notes ») sur les projets qu'ils envisagent de réaliser. L'autorisation du BRR peut comporter des indications ou demandes complémentaires concernant les travaux envisagés. Toutes les

89) Task Force for Logistics and Law and Order, Task Force for Relief, Task Force for Rebuilding the Nation.

90) Reconstruction and Development Agency.

91) Badar Rehabilitasi dan Rekonstruksi (Rehabilitation and Reconstruction Agency).

notes sont enregistrées dans une base de données consultable en ligne⁹². Des recherches par clés permettent de disposer d'un certain nombre d'informations sur le montant des projets, l'origine des financements, la nature des projets ou leur localisation. L'Etat indonésien a ainsi joué un rôle très positif dans la coordination de l'aide.

À travers ces trois exemples, il est manifeste que la coordination dépend avant tout de la volonté et de la capacité des autorités nationales à s'investir dans l'encadrement et le pilotage des actions.

3 - Le rôle des postes diplomatiques français

Il n'est pas facile pour les postes diplomatiques français de prendre à leur charge la coordination des actions des organismes humanitaires français qui interviennent sur un théâtre étranger. En effet, ils n'en ont ni la légitimité ni l'autorité. L'action humanitaire s'accommode d'ailleurs assez mal d'un encadrement extérieur. Cependant, l'exemple de l'Indonésie montre que, lorsque les circonstances l'exigent, l'intervention de l'ambassade peut avoir des effets très positifs sur la coordination des actions.

Pendant la phase d'urgence tout d'abord, le rôle actif d'intermédiaire joué par le poste diplomatique aura facilité vis-à-vis des autorités indonésiennes l'intervention de la marine nationale et permis une action coordonnée entre les ONG présentes et la Marine dont le soutien logistique était indispensable pour agir dans des zones inaccessibles. Tous les acteurs soulignent la qualité de cette collaboration qui a permis de régler certains problèmes qui se posaient à ce moment-là.

D'une manière générale, l'ambassade de France a joué un rôle important pour faciliter l'action des ONG françaises. À partir de son domaine de compétence traditionnel, à savoir l'identification des ressortissants français présents en Indonésie et leur information sur les différentes formalités administratives à accomplir, le poste a tenu la place d'un coordinateur informel mais essentiel. Vis-à-vis des autorités indonésiennes tout d'abord, l'ambassade a pris à sa charge la notification de la liste des ONG dont l'action était connue en invitant dans le même temps celles-ci à faire connaître leurs actions aux administrations centrales et provinciales indonésiennes. Vis-à-vis des ONG, ce rôle de facilitateur s'est concrétisé notamment par la mise à disposition de la Maison de France à Banda Aceh pour des échanges mensuels d'informations, échanges initiés par l'attachée humanitaire et que les organismes se sont appropriés par la suite. La stabilité du personnel de

92) <http://www.e-aceh-nias.org/>

l'ambassade pendant les mois qui ont suivi la catastrophe a facilité ce travail informel de coordination, d'autant qu'elle contrastait avec la forte rotation des personnels des ONG.

Le tsunami aura donc montré que les autorités publiques françaises peuvent faciliter le travail des organisations humanitaires sans remettre pour autant en cause l'indépendance de ces dernières. Plus largement, la capacité des personnels diplomatiques et consulaires est fondamentale non seulement pour coordonner l'action des organismes privés qui interviennent mais aussi pour relayer l'action des pouvoirs publics français. De ce point de vue, le renforcement immédiat en personnel des postes diplomatiques confrontés à une catastrophe de cette envergure devrait être envisagé, comme le souligne l'enquête menée par la Cour sur l'action du ministère des affaires étrangères après le tsunami.

4 - Le rôle des organismes financeurs ou redistributeurs

Il s'agit de « bailleurs de fonds » institutionnels (ONU, ECHO, DIPT, etc.) et aussi des organismes privés qui financent des projets montés et réalisés par d'autres ONG (Fondation de France, Croix-Rouge française, notamment). Les uns et les autres coordonnent les actions des organismes qu'ils financent et s'assurent qu'ils ne concurrencent pas d'autres projets qu'ils soutiennent déjà. Leur intervention offre de ce point de vue certaines garanties par rapport aux actions individuelles d'organismes qui travaillent souvent chacun de leur côté.

En prenant l'exemple des projets qui ont été soutenus par le gouvernement français en Indonésie, la DIPT en liaison avec les ambassades a joué un vrai rôle de facilitateur de la concertation entre des acteurs très différents (ONG, entreprises, collectivités territoriales, services de l'État). Elle a aussi aidé à une meilleure orientation des projets présentés par les ONG au regard des différents interlocuteurs publics susceptibles d'apporter un concours financier. Les différents acteurs privés, dont les projets ont été financés par la France via la DIPT ont souligné la qualité du travail commun accompli avec la Délégation interministérielle.

Un autre exemple est celui de la Fondation de France qui s'est appuyée sur deux ONG, ACTED au Sri Lanka et Planète Urgence en Indonésie, pour assurer la collecte et la diffusion de l'information en direction des organisations non-gouvernementales françaises qui intervenaient sur la zone considérée. Planète Urgence s'est ainsi vu confier, en parallèle de ses propres projets, l'animation d'une cellule de coordination de l'information pour les ONG financées par la Fondation. Ce travail de coordination s'est manifesté principalement par la rédaction et la diffusion régulière d'un rapport d'information qui faisait le point sur

la reconstruction dans la province d'Aceh. Ce rapport qui était d'abord adressé à la Fondation de France et aux ONG qu'elle finançait, a vu sa diffusion élargie à toutes les ONG françaises, qu'elles soient soutenues ou non par la Fondation, à l'ambassade de France et à l'agence des Nations Unies pour la coordination de l'information.

5 - L'implication des organismes eux-mêmes

Dans l'intervention humanitaire, il existe des règles informelles qui s'appliquent sur le terrain dans les relations entre organismes « professionnels ». Ainsi est-il fréquent de voir des forums se mettre en place dans les zones d'intervention, qui permettent aux différents acteurs d'échanger et de partager les informations. Ces pratiques ont été en partie bousculées dans le cadre du tsunami par l'afflux d'acteurs, pour certains totalement nouveaux et donc inexpérimentés.

Parmi ces acteurs nouveaux, il convient de mentionner tout d'abord les petites associations créées par des personnes ayant perdu des membres de leur famille dans la catastrophe et qui ont voulu venir en aide aux survivants. La générosité des Français s'est concrétisée parfois aussi par la création de petites associations autour d'une entreprise, d'un quartier ou d'un village. Ces associations qui ont récolté quelques dizaines de milliers d'euros sont principalement intervenues en Thaïlande et au Sri Lanka. Sans remettre en cause la générosité et la spontanéité de toutes ces initiatives, il n'est pas douteux que la présence de ces petites structures, très souvent non identifiées par les postes diplomatiques et peu au fait des mécanismes de l'intervention humanitaire, a pu ne pas faciliter la coordination entre tous les acteurs sur le terrain et entretenir une impression de relatif désordre.

Les ONG se sont cependant organisées pour faciliter la coordination de leurs actions par l'échange et le partage d'informations.

Cela s'est d'abord traduit par l'organisation de réunions hebdomadaires ou mensuelles à l'initiative des ONG ou des acteurs institutionnels, réunions souvent axées sur des thèmes spécifiques liées notamment aux secteurs d'intervention. Au printemps 2005, à Banda Aceh, il y a eu ainsi parfois près de 70 réunions par semaine.

Des organismes ont pris aussi l'initiative de communiquer sur leurs actions. Ainsi, Action contre la faim éditait et diffusait une lettre d'information toutes les six semaines sur son activité dans la région d'Aceh. Cette lettre était adressée à l'ensemble des acteurs présents, ONG et agences. Le travail déjà signalé effectué par l'association Planète Urgence pour le compte de la Fondation de France est significatif de cette volonté de partager les informations.

Des initiatives plus spécifiques témoignent aussi de cette volonté de travailler ensemble :

- En Thaïlande, à Kao Lak, a été installé un centre du volontariat où pouvaient venir toutes les personnes qui souhaitaient apporter leur aide (Tsunami Volunteer Center). Des ONG qui travaillaient sur place avec les communautés de petits pêcheurs avant le tsunami ont formé dès décembre 2004 une coordination de plus de 45 organisations, y compris des institutions publiques et des entreprises privées (Coalition Network for Andaman Community Support, ou « Save Andaman Network »). Dans le même esprit, les ONG travaillant en faveur des immigrés birmans avant le tsunami se sont regroupées au sein du Tsunami Action Group (TAG). Une ONG (Disaster tracking recovery assistance center (D-TRAC)) s'est créée et s'est donné pour mission de recenser les organisations et leurs actions et de faciliter leur coordination ; elle recensait en juin 2006, pour la seule province de Phang Nga, 153 organisations ayant des projets en cours.
- Au Sri Lanka, dès avant le tsunami, existait un « Consortium of Humanitarian Agencies » (CHA) où les ONG échangeaient les informations et élaboraient, le cas échéant, les positions à adopter dans les relations avec les autorités. Au niveau des districts, la coordination sectorielle s'est donc faite sous son égide. C'est ainsi que la campagne dite « Access for All » a regroupé, pour des démarches communes, les différentes ONG spécialisées dans le handicap dont Handicap International. L'association française s'est attachée à convaincre d'autres ONG à la vocation différente d'inclure dans leurs interventions les besoins et les préoccupations des handicapés (ACF, Oxfam, Islamic Relief). Cela a permis une démultiplication de l'action et a augmenté son impact. Deux tiers des camps de la zone d'Ampara/Batticaloa ont été rendus accessibles aux handicapés grâce à cette coopération avec d'autres ONG.

Les ONG ont aussi essayé de travailler au mieux avec les autorités nationales, au niveau gouvernemental ou local. Cela s'est concrétisé notamment par la signature de nombreux accords qui sont venus encadrer la réalisation des projets des organisations. Dans le même ordre d'idée, il a été fait état supra de la collaboration qui s'est mise en place entre les ONG et le Bureau chargé de la reconstruction en Indonésie. De manière plus spécifique, il faut citer aussi l'exemple d'Action contre la faim qui a créé avec OXFAM un « groupe de pression » pour que les autorités gouvernementales prennent en compte les problématiques d'adduction d'eau avant de délivrer des autorisations pour des programmes de construction.

Si de l'avis des observateurs, une certaine confusion a régné dans les premières semaines qui ont suivi la catastrophe, des mécanismes nombreux ont ensuite été mis en place pour permettre aux différents acteurs, qu'ils soient institutionnels ou privés, de travailler ensemble. Ces mécanismes ont été efficaces parce qu'ils impliquaient les autorités des pays touchés par la catastrophe, les postes diplomatiques, les bailleurs de fonds et les ONG elles-mêmes. Mais cette volonté de coordonner l'action ne serait rien sans l'implication des bénéficiaires eux-mêmes. En ce domaine, l'enquête a montré que les organismes français tendent à privilégier l'aide directe aux victimes en partenariat avec les populations locales (« community approach ») de préférence à une approche institutionnelle (« donor approach ») de l'action humanitaire. L'objectif n'est pas alors de faire des projets pour eux-mêmes, mais pour des bénéficiaires dont on aura eu soin au préalable de comprendre les besoins. Dans certains cas, l'afflux des dons et la nécessité pour les organismes de dépenser l'argent ont pu conduire à s'éloigner de cette position, mais cela ne remet pas en cause l'avis globalement favorable porté par la Cour sur ce point.

II - Les avantages et les risques des différents modes opératoires

Les enquêtes menées par la Cour permettent d'avoir une vision assez complète des différents modes opératoires mis en œuvre. À ce stade, il est fondamental de faire de grandes distinctions entre les organismes.

La première distinction est à faire entre les organismes qui réalisent eux-mêmes les actions et ceux qui n'agissent pas directement mais par le biais d'autres structures. Sur les 32 organismes, 16 sont des opérateurs directs, 12 ne le sont pas et 4 se rattachent à l'une et l'autre catégorie.

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

- les organismes qui interviennent par l'intermédiaire d'autres organismes français, vis-à-vis desquels ils sont redistributeurs ;
- les organismes qui interviennent grâce à des partenaires locaux dont ils financent les projets ;
- les organismes qui interviennent par le réseau auquel ils appartiennent. Les dépenses au profit des victimes se traduisent par le versement de fonds à l'entité, tête de réseau, qui décide de leur utilisation.

Parmi les 32 organismes contrôlés par la Cour, certains relèvent d'une seule famille, d'autres de plusieurs.

A - Sélection et conduite des projets

La sélection concerne les quatre familles, la conduite des projets ne concerne que les opérateurs directs.

1 - Les opérateurs directs

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

L'organisation développée par Handicap International est caractéristique des modèles organisationnels d'un certain nombre d'opérateurs et reflète la forte délégation consentie aux équipes de terrain. Elle repose pour l'essentiel sur des responsables locaux, les directeurs de programmes, chargés d'identifier les besoins, de les évaluer, et de les faire valider par le siège. Confrontés à une situation d'urgence, ils font immédiatement une analyse des besoins, des moyens et des partenaires disponibles, puis construisent des budgets prévisionnels plus élaborés, les soumettent d'abord aux bailleurs de fonds institutionnels présents sur place avant de les faire remonter au siège. Comme pour d'autres organisations, les liens entre l'échelon local et le siège sont nécessairement assez lâches dans les jours suivant une catastrophe, et ils vont se renforçant à mesure que les autorités locales reprennent la main et que la nécessité de planifier une action à plus long terme s'impose. Pour importante qu'elle soit, la responsabilité des directeurs de programmes n'en demeure pas moins encadrée par des procédures de décision, de suivi et de contrôle propres à l'association. Au niveau du siège, les actions dépendent de la direction des programmes, méthodes et techniques, organisée autour de « responsables de programmes » correspondant à des bureaux géographiques. Des « référents techniques » organisés par métiers (orthopédie, rééducation, maladies invalidantes, psychiatrie, etc.) apportent expertise et appui technique aux gestionnaires de programmes. C'est donc une organisation « matricielle » assez classique dont le fonctionnement est éprouvé.

Selon les règles habituelles de l'association, la décision d'engager des dépenses sur les programmes est prise en conseil d'administration, sur la base d'un budget annuel. Le conseil de validation des budgets se réunit chaque année, habituellement courant décembre. Des « budgets de référence » par programme sont ensuite communiqués aux équipes en charge des programmes qui se fonderont sur ce document pour engager leurs dépenses. Dans le cas du tsunami, la procédure a été différente. La catastrophe est en effet survenue fin décembre, après la tenue du conseil d'administration de validation des budgets du 14 décembre 2004. Le budget 2005 a été bouclé en conseil le 25 janvier sans qu'il soit tenu compte du tsunami. Ce n'est que courant février qu'il a été possible de mettre au point un premier budget rectificatif intégrant les données en provenance de l'échelon local, les décisions d'intervention ayant préalablement été prises sur la base des estimations communiquées par les équipes sur place.

Un autre exemple significatif de cette professionnalisation des opérateurs est fourni par Médecins du monde. Au sein de cette association, les décisions stratégiques, opérationnelles et financières sont prises par le conseil d'administration, pour les plus importantes, ou par le comité de direction. Le conseil se réunit une fois par mois alors que le comité se réunit environ trois fois par mois. En cas d'urgence, un processus court de décision existe (voir supra, chapitre II, I-B). Une batterie de critères précis a été définie pour le choix des pays d'intervention (Sri Lanka et Indonésie).

Le choix des actions à mener a, quant à lui, été fait en coordination sur le terrain entre les équipes d'évaluation de l'association, les autres équipes humanitaires et les autorités nationales, notamment celles des ministères de la santé concernés. Deux équipes logistiques et médicales sont parties dès le 28 décembre 2004, l'une pour le Sri Lanka, l'autre pour l'Indonésie ; elles ont été renforcées au cours du mois de janvier. La décision concernant le type d'actions à mener est prise sur la base des évaluations de terrain. Les comptes rendus d'évaluation donnent lieu à des notes d'information aux membres du conseil d'administration, la validation finale des actions étant faite a posteriori lors des réunions du conseil d'administration ou du comité de direction.

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

véritable expertise de l'action de terrain, moins nécessaire lorsque l'on agit par l'intermédiaire d'autres structures. Enfants du monde – Droits de l'homme, qui intervient directement avec ses expatriés et ses personnels locaux, a réalisé dans les camps du district de Matara (Indonésie) des actions d'intérêt reconnu en faveur des enfants victimes de la catastrophe.

2 - Les organismes redistributeurs

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

En qualité de collecteur-répartiteur, la Fondation de France a mis au point des procédures qui fixent les conditions dans lesquelles les organismes qui souhaitent être financés doivent présenter leurs projets et qui établissent les modes de décision et de choix. Le tsunami n'a pas modifié ces règles. Au total, la Fondation a reçu plus de 200 dossiers de projets, 154 dossiers complets ont été soumis au comité de sélection. En avril 2006 la Fondation avait décidé de financer ou de cofinancer 85 projets dont 65 pour la seule année 2005. Le choix a tenu à un ensemble de facteurs : les caractéristiques du partenaire, les zones d'intervention, les spécificités professionnelles des interventions et les composantes locales. La Fondation s'est entourée de précautions suffisantes pour choisir les organismes et les projets ; 95 % des subventions ont été accordées à des opérateurs ayant fait leurs preuves lors d'opérations antérieures.

La Croix-Rouge française a, pour la première fois, décidé de ne pas être l'opérateur unique de ses projets mais d'en faire porter un certain nombre (40 sur 189) par d'autres opérateurs. Cette attitude tout à fait nouvelle s'explique par trois facteurs : la nécessaire réactivité, l'occasion de nouer des liens avec d'autres acteurs humanitaires, la situation particulière de l'Inde qui n'a pas fait appel à l'aide internationale.

Les partenaires retenus l'ont été sur la base d'une grille d'analyse permettant d'évaluer la crédibilité du partenariat et de mesurer objectivement l'intérêt des projets sur la base d'un certain nombre de critères : relatifs au partenaire (capacité opérationnelle dans le pays, respect des valeurs et principes du mouvement Croix-Rouge française) et au projet (qualité au regard des besoins des populations, complémentarité avec les actions menées par la CRF, capacité de contrôle sur place par la CRF), ou administratifs et financiers (adéquation des moyens mis en œuvre par rapport aux activités planifiées, niveau des coûts de soutien).

Les partenaires ainsi choisis ont généralement été des ONG reconnues soit pour leur action dans un domaine spécifique (Enfants du monde – Droits de l’homme, Centre français de protection de l’enfance), soit pour leur expertise propre (ADER, Architecture et développement). Une convention comportant un descriptif précis du projet et un budget détaillé a été signée avec chacun des partenaires. Elle contient obligatoirement un certain nombre de clauses relatives aux procédures d’achat, à l’établissement périodique de rapports narratifs et financiers, à l’envoi de copies des pièces justificatives de dépenses.

Le système financeur/financé est tout indiqué pour des associations financées présentant certaines caractéristiques : trop petites pour conduire une collecte propre, peu connues, dépourvues de fonds propres ou opérant dans une branche très technique. Lorsque des relations de confiance se sont établies entre les partenaires, il permet au collecteur de bien orienter les dons reçus avec des garanties raisonnables qu’ils seront correctement employés. Cependant, ce système a un inconvénient en terme de coûts : l’intervention de chaque organisme, collecteur ou opérateur, entraîne des frais de gestion qui réduisent d’autant le montant des ressources opérationnelles. À titre d’exemple, pour les subventions versées par la Fondation de France à Emmaüs international, le coût cumulé a été estimé à 25 %.

Les plafonds fixés par les bailleurs aux frais de fonctionnement du partenaire (souvent 7 ou 10 %) ont précisément pour objectif de limiter le prélèvement total : le Collectif Asie-enfants isolés impose ainsi au CFPE de limiter ses frais de fonctionnement à 10 % sur le projet qu’il subventionne. Dans les organismes bénéficiaires, cette contrainte peut avoir pour conséquence de faire supporter aux ressources issues de la générosité publique la part des frais de fonctionnement qui excéderait le plafond fixé par le bailleur.

3 - Les financeurs de partenaires locaux

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

Ainsi le CCFD considère-t-il que le partenariat avec des ONG locales constitue une première garantie d’implication des bénéficiaires puisqu’elles sont en contact direct et permanent avec ces bénéficiaires. De plus, il s’assure qu’un processus de consultation systématique des victimes a été mis en place pour la rédaction du projet (organisation par le

partenaire de réunions avec les victimes, consultation des responsables locaux, organisation d'une démarche participative). Le CCFD n'a pas hésité à intégrer au budget des projets un volet consacré entièrement à la mobilisation des populations locales par la constitution de comités villageois et l'organisation de réunions permettant une mise en œuvre du projet par les bénéficiaires.

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

L'association Solidarité laïque qui regroupe une cinquantaine d'organisations, issues de l'enseignement public, de l'éducation populaire et de l'économie sociale, a mis en place une procédure pour choisir ses partenaires, qui l'a conduite d'ailleurs à abandonner des projets pour lesquels elle n'avait pu obtenir du partenaire toutes les informations demandées. Néanmoins l'association, comme d'autres ONG, a parfois eu comme interlocuteurs des structures créées après la catastrophe et sans véritable expérience de l'action humanitaire.

Dans le cas du financement de partenaires, la question du surcoût se pose aussi. Le Centre français de protection de l'enfance (CFPE), une association de parrainage d'enfants, s'appuie sur des partenaires indiens dont la rémunération est fixée à 6 % au plus des sommes versées ; comme le CFPE prélève à son niveau 18,7 % pour ses propres frais de gestion, le prélèvement cumulé se monte à plus de 24 %. Chaque prélèvement se justifie sous l'angle comptable et opérationnel mais il n'est pas certain que le donateur ait parfaitement conscience que, pour la partie de son don qui sera redistribuée, la fraction qui finalement parviendra au bénéficiaire sera sérieusement amputée.

4 - Les membres d'un réseau

Pour les membres d'un réseau c'est la structure à la tête du réseau qui a la responsabilité de la conduite des projets. Ils sont en quelque sorte dans la position d'un donateur plus que dans celle d'un financeur, ce qui signifie que la question importante pour eux est le retour d'informations dont ils peuvent disposer sur la réalisation des projets.

Les contributions versées par le Comité français pour l'UNICEF à l'UNICEF sont, soit des contributions dites génériques (20 % de la contribution totale du Comité français), soit des contributions dites ciblées. Dans le premier cas, les contributions étaient destinées aux victimes du tsunami en général avec l'indication des pays vers lesquels le Comité souhaitait que les fonds fussent orientés mais en laissant à

l'UNICEF le soin d'affecter cette contribution aux opérations en fonction des besoins. Le Comité français n'est donc pas intervenu dans le choix des projets. Pour les contributions ciblées, le Comité a choisi les pays et les thèmes d'affectation.

La mise en œuvre des projets est de la responsabilité des bureaux de pays qui gèrent les contributions des différents comités. Le réseau de l'UNICEF apporte sa connaissance du terrain, son expérience de l'action humanitaire, ses appuis logistiques et ses contrôles internes qui optimisent et garantissent l'utilisation des fonds. Cependant, l'appartenance à un réseau et les services qu'il assure représentent aussi un surcoût dont le donateur doit avoir conscience. Le Comité français pour l'UNICEF avait ainsi prévu un taux de rétention inférieur à 5 % des fonds collectés pour le tsunami (4,28 % en définitive), auquel il faut ajouter le taux moyen appliqué par l'UNICEF sur les contributions reçues du Comité qui s'est élevé à 6,14 %. Cela reste cependant inférieur aux taux constatés pour les organismes redistributeurs.

Les fonds collectés par le Secours islamique français pour les victimes du tsunami ont été utilisés pour l'essentiel par l'intermédiaire de la structure, tête de réseau, à savoir l'Islamic Relief Worldwide (IRW) basée en Grande-Bretagne. Si pendant la phase d'urgence, la mutualisation des fonds est complète, en phase de réhabilitation et de reconstruction, les associations nationales membres du réseau peuvent choisir en fonction de leur sensibilité les projets qu'elles souhaitent financer, mais à partir de propositions faites par le siège. Cela ne signifie pas que le Secours islamique français est exclu de la chaîne de décision sur les projets à réaliser ; son directeur général est membre du conseil des directeurs du réseau IRW et intervient à ce titre dans le choix des projets ; de plus, dans le cadre du tsunami, le Secours islamique français a participé à des missions d'évaluation sur le terrain. La conduite des projets est de la responsabilité du bureau local d'IRW, indépendant de l'association française, qui n'intervient donc pas à ce stade. Cela pose la question du suivi et de l'évaluation des projets.

L'association UEPLM est intervenue au bénéfice des enfants dans des « centres de réconfort » en Indonésie. Cette opération a certes été acceptée par UEPLM qui a monté le projet pour obtenir les cofinancements du Collectif Asie Enfants isolés et de la Fondation de France, et qui l'a réalisé, mais en fait ce projet lui avait été proposé par sa fédération internationale. Dans d'autres cas, il y a une véritable négociation sur l'élaboration et le choix des projets, comme par exemple avec SOS Villages d'Enfants qui est d'autant plus écoutée dans les instances de l'organisation internationale (SOS KDI) qu'elle en est membre fondateur. Mais en règle générale, les organismes membres d'un réseau n'ont pas une totale liberté de choix.

Il faut aussi noter que la Croix-Rouge française ne peut intervenir dans un pays qu'avec l'accord de la Croix-Rouge locale.

B - Suivi et évaluation des projets

Le suivi des projets est double :

- il est comptable et financier : les décaissements correspondent-ils à des dépenses effectives et justifiées ?
- il porte sur la réalité des projets réalisés : les dépenses ont-elles été faites au profit des victimes et ont-elles permis une véritable amélioration de leur situation ?

1 - Les opérateurs directs

Les organismes qui agissent directement s'organisent pour que le siège puisse suivre le travail réalisé sur le terrain. Les dépenses réalisées sur place sont intégrées dans la comptabilité de l'organisme. Les problèmes posés ici sont surtout liés à l'éloignement géographique.

Le contrôle est tout d'abord de nature financière et comptable. L'exemple de la Croix-Rouge française est à cet égard représentatif des pratiques constatées. Les procédures à respecter figurent dans « un manuel de gestion administrative et comptable des missions internationales ». La comptabilité tenue par le terrain est révisée par la direction financière, qui rapproche les écritures et les justificatifs, dont la validité est contrôlée, et vérifie les imputations comptables et analytiques. Les équipes du terrain soumettent chaque mois au siège un état prévisionnel des dépenses du mois à venir dont la conformité au budget et la pertinence sont vérifiées par la direction des opérations internationales et la direction financière ; cet état sert à déterminer le montant du virement bancaire mensuel effectué sur les comptes locaux des missions internationales. Ces procédures sont globalement mises en œuvre par les principaux opérateurs.

Ce contrôle interne financier et comptable est parfois difficile. L'association Pompiers sans frontières reconnaît avoir rencontré des difficultés, tout du moins pendant la phase d'urgence, pour contrôler les dépenses effectuées sur place par les chefs de mission. La situation s'est par la suite légèrement améliorée quand un expatrié permanent a été envoyé sur place mais il a fallu attendre le début de l'année 2006 pour que l'association recrute un administrateur chargé du suivi budgétaire.

Le fait d'appartenir au même organisme facilite le suivi de la réalisation effective des programmes. Dans le cas de Médecins du monde, et pour la seule année 2005, les responsables du siège se sont rendus 14 fois en Indonésie et six fois au Sri Lanka. C'est à la suite des visites

effectuées sur place que Médecins du monde a décidé de prolonger de plusieurs mois son soutien au redémarrage du système des soins de santé primaires dans cinq sous-districts de la province d'Aceh en Indonésie.

L'initiative originale de l'association Handicap international peut être mentionnée. Le conseil d'administration de l'association a décidé en septembre 2004 la création d'une société d'audit baptisée « Steps consulting social ». Il s'agissait, dans le champ de compétences de Handicap International, d'externaliser plusieurs activités (études, enquêtes, recherches, évaluations, audits) afin de répondre aux besoins de l'association pour ses propres projets et à des appels d'offres de bailleurs ou d'autres organisations caritatives. Un audit approfondi des projets de l'association au Sri Lanka et en Indonésie a cherché à apprécier les programmes à la fois en fonction des critères classiques de pertinence, efficacité, efficience et soutenabilité, mais aussi du point de vue des bénéficiaires. L'auditeur n'est pas complètement indépendant de l'audit, mais la Cour a pu constater que le rapport n'est pas complaisant.

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

2 - Les organismes redistributeurs

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

La Fondation de France exige des organismes qu'elle soutient la production d'un compte retraçant l'emploi de la totalité des ressources destinées au financement des opérations humanitaires en Asie du Sud-Est et de la ventilation du poste « missions sociales » par nature de dépenses et par bailleurs de fonds. Elle a d'ailleurs organisé une formation et un cadrage méthodologique à l'intention des bénéficiaires de subventions,

La Fondation a chargé en 2006 son commissaire aux comptes de contrôler les comptes d'emploi des 37 organismes qu'elle avait subventionnés. C'est la première fois que la FDF organise des audits financiers sur la base d'outils conjoints mis en place par les commissaires aux comptes. Il faut noter que les comptes d'emploi « tsunami » fournis par certains organismes à la Fondation de France différaient sensiblement des comptes d'emploi 2005 produits à la Cour, dans la mesure où la

Fondation recommandait aux bénéficiaires de faire apparaître en produits de l'exercice la totalité de la subvention qu'elle leur avait notifiée, indépendamment du calendrier prévu pour les versements.

La réalisation effective des projets fait l'objet de comptes rendus narratifs, envoyés périodiquement par l'organisme financé à la Fondation. Ce dispositif est complété par des visites sur place de responsables du siège qui ne disposent cependant pas d'outils, tels qu'un guide de mission, pour mener dans des conditions vraiment professionnelles toutes les investigations nécessaires. Les conventions passées entre la Fondation et l'organisme financé permettent à celle-là de demander à un tiers de contrôler les actions. C'est ainsi qu'en janvier 2006, un cabinet d'audit a été chargé de contrôler l'association Solidarités – Aide humanitaire d'urgence. En résumé, si la Fondation de France a développé une politique de suivi et d'évaluation des projets, elle peut encore poursuivre la professionnalisation engagée de ses méthodes.

La Croix-Rouge française a mis en place des procédures de contrôle des partenaires extrêmement standardisées. Ces procédures sont d'ailleurs très proches de celles qui figurent dans le « contrat cadre de partenariat » recommandé par ECHO. Les conventions prévoient des procédures de suivi et de contrôle, soit par des représentants de la Croix-Rouge française sur le terrain qui vérifient l'avancement et la conformité des projets et valident en première lecture les rapports narratifs et financiers, soit par des cabinets d'audit. C'est ainsi que l'un des deux commissaires au comptes de la CRF a reçu une mission d'audit auprès des associations bénéficiaires de subventions, telles que le CFPE.

Ce contrôle externe des partenaires a un coût ; la CRF a inscrit à son budget 1 M€ à ce titre. Selon les dernières estimations, le coût de ce contrôle externe ne dépassera pas 500 000 €

Un autre exemple de bailleur privé est constitué par le Collectif Asie – Enfants isolés. Les procédures sont bien décrites dans la charte de fonctionnement de l'organisation mais leur mise en œuvre a été plus délicate. Alors que l'organisme bénéficiaire doit remettre tous les trois mois au moins un rapport d'exécution sur l'emploi des fonds, dans aucun des projets financés par le collectif, on ne relève plus d'un rapport intermédiaire. Sur dix projets ayant donné lieu à la production de rapports intermédiaires, seuls trois ont respecté l'intervalle de trois mois. Dans les sept cas restants, la date séparant la conclusion de la convention de la remise d'un rapport d'exécution a été au mieux de 6 mois.

Le comité directeur n'a pas fait usage de la possibilité qu'il avait de diligenter un audit de l'organisme responsable du projet. Pourtant, la faible qualité des différents rapports intermédiaires et certains incidents d'exécution auraient pu susciter ce type d'initiative. Enfin, alors que l'organisme responsable est tenu de présenter un rapport d'exécution de l'emploi des fonds à l'expiration du projet, le Collectif, n'avait reçu que deux rapports finals à la fin du mois de mai 2006, bien que cinq projets au moins eussent dépassé la date d'exécution prévue dans la convention.

3 - Les financeurs de partenaires locaux

La problématique du suivi et de l'évaluation des projets menés par les partenaires locaux se rapproche des questions soulevées au paragraphe précédent mais elle est encore accentuée par le fait que les partenaires sont ici des associations locales et non des ONG françaises et que le contrôle peut rapidement être assimilé par le partenaire à de l'ingérence. Deux exemples particulièrement significatifs permettent d'illustrer cette question.

Le Secours catholique n'engage directement aucune action : il appuie des partenaires locaux ou internationaux présents sur les zones concernées qui doivent fournir des rapports de suivi qualitatifs ou financiers. La difficulté vient du fait que ces documents sont délicats à exploiter et très disparates. Or il est difficile d'imposer des formats standards à des opérateurs bénéficiant de multi-financements qui se voient imposer autant de présentations que de contributeurs. Un des moyens de pallier cet inconvénient aurait été d'établir une grille d'analyse permettant aux chargés de projet du siège de rationaliser l'examen des comptes rendus, à défaut d'avoir pu obtenir la rationalisation ex ante de la présentation, mais ce n'est pas le cas. En cas de doute ou de besoin, le Secours catholique se réserve un droit de regard sur les factures et comptabilités, conformément aux contrats de projets signés.

Les déplacements sur zone des chargés de projet du Secours Catholique constituent également un moyen privilégié de suivre les programmes. Mais en 2005, une seule visite a été effectuée en Indonésie.

De plus, tous les partenaires financés par le Secours catholique ont l'obligation de se soumettre à des évaluations qualitatives et à des audits financiers externes, que ce soit annuellement ou après l'exécution du projet pour les petits projets. Aucune évaluation n'a été conduite en 2005. En revanche, au Sri Lanka, une société, retenue afin d'effectuer un audit financier du programme coordonné de financement et d'intervention (SOA) mis en œuvre dans ce pays par le réseau Caritas Internationalis, a remis un rapport en juin 2006. On peut s'étonner que le programme

initial de 33,6 M€ait été porté à 83,5 M€sans même attendre les résultats de cette évaluation externe. Les autres programmes auxquels contribue le Secours catholique - et l'ensemble des projets qu'il finance hors SOA - ont également été réévalués alors qu'aucun des audits externes prévus en 2005 n'avait été conduit.

L'association Partage se présente comme s'étant dotée d'outils et de procédures spécifiques pour suivre le travail de ses partenaires. Elle a d'ailleurs recruté une personne chargée du suivi financier des programmes. En pratique, le suivi financier est fait par l'association au vu des états budgétaires trimestriels et des comptes annuels que lui adresse le partenaire ; il n'y a pas de transmission de pièces justificatives qui établiraient la réalité des dépenses. Pour le suivi de la réalisation des projets, des rapports narratifs sont demandés aux associations locales mais ces rapports, qui mettent l'accent en 2005 sur les aspects touchant la sensibilité des donateurs, ne sont pas conçus comme un véritable outil rendant compte de la réalisation des actions. Le responsable du suivi des programmes tsunami a effectué toutefois deux missions en 2005, en Thaïlande et en Inde, qui lui ont permis de visiter les locaux de l'association partenaire, de rencontrer des bénéficiaires de l'aide et de se faire une idée plus précise des actions soutenues.

Au travers de ces exemples, il apparaît qu'il est malaisé de suivre et d'évaluer les actions réalisées par des partenaires locaux. Le déficit d'outils méthodologiques est encore aggravé par des difficultés liées à la langue et à des modes de fonctionnement souvent très différents. Positionner sur le terrain un coordinateur de programme en relation constante avec les partenaires locaux permet de mieux contrôler l'activité des partenaires. C'est ainsi que procèdent notamment les associations Solidarité laïque ou Aide et Action.

Le suivi et l'évaluation des partenaires peuvent être facilités lorsque l'organisme est membre d'une structure internationale. C'est le cas par exemple de l'association SOS Villages d'enfants qui agit à l'étranger via la fédération internationale à laquelle elle appartient *et* via les associations locales. Pour garantir la bonne utilisation des fonds mis à disposition sur le terrain, les procédures prévues sont les suivantes : contrôle par les bureaux nationaux et régionaux de la fédération, contrôle par les services centraux de la fédération, audit interne par la fédération internationale, audit externe des comptes des associations nationales, évaluation des projets à leur achèvement, visites sur place.

4 - Les membres d'un réseau

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

La traçabilité des fonds versés par le Comité français pour l'UNICEF n'est pas assurée de la même façon, selon que la contribution a été, selon la distinction faite par l'UNICEF, « générique » ou « ciblée » (cf. supra). Quand elle est générique, il n'existe pas de compte rendu financier détaillé permettant de la suivre en dépenses. Quand elle est ciblée, les bureaux de l'UNICEF installés dans les pays touchés doivent adresser au Comité des comptes rendus comprenant une analyse des actions menées et un état des dépenses. Ces comptes rendus correspondent au « rapport au donateur » établi régulièrement par les bureaux de pays selon les procédures en vigueur à l'UNICEF. De plus, des responsables du Comité français se sont rendus sur place pour visiter les projets financés. En définitive, si le Comité français ne contrôle pas les actions réalisées par les bureaux de pays, ces contrôles sont effectués par le siège de l'UNICEF qui fait lui-même l'objet d'audits par le comité des commissaires aux comptes des Nations Unies (cf. infra). Il en va de même pour le HCR.

La situation du Secours Islamique français est très différente. Les fonds du SIF sont transférés par virement au siège de l'IRW⁹³ pour une mutualisation de toutes les actions menées avec les différents partenaires. Les pièces comptables se trouvent dans les bureaux locaux de l'IRW (à Banda Aceh et à Djakarta pour l'Indonésie et à Nintavur au Sri Lanka). L'IRW est dotée d'une structure d'évaluation des performances et de la qualité des projets qui contrôle la qualité des programmes et leur impact sur les communautés locales. Une mission d'évaluation a été effectuée en Indonésie au mois de décembre 2005 ; le rapport de mission montre un processus d'évaluation bien structuré et complet. L'IRW a fait appel en outre à un cabinet d'audit pour un audit financier externe de son bureau au Sri Lanka. Le Secours islamique français a la possibilité d'accéder à tous ces rapports d'audit et d'évaluation, qu'ils soient internes ou externes. De plus, trois responsables du SIF ont conduit trois missions de terrain en Indonésie en 2005 pour vérifier notamment la bonne exécution des projets. Ces missions ont fait l'objet de brefs comptes rendus - d'une à trois pages – qui ne peuvent être assimilés à des évaluations. En résumé, s'il est manifeste que le contrôle et l'évaluation des actions ont été effectués par l'IRW, il est clair aussi qu'ils n'ont pas été effectués par le SIF lui-même pour les projets financés sur les fonds qu'il a collectés.

93) Islamic Relief Worldwide à Birmingham (G-B).

Un troisième exemple est beaucoup moins satisfaisant. Le transfert au Christian Children's Fund (CCF⁹⁴) des 72 145 € correspondant à la collecte réalisée par Un Enfant par la main constitue en effet un cas limite. L'association a transmis les fonds à sa fédération, dans le cadre de ses engagements avec son réseau international. La Cour constate cependant que ces procédures habituelles de fonctionnement ne permettent pas d'apporter au donateur des assurances sur l'utilisation des fonds puisque les informations qui lui ont été données sont uniquement celles figurant sur le site du CCF.

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

Le tableau qui suit présente de manière synthétique les avantages et les risques des quatre modes opératoires étudiés en ce qui concerne la conduite des projets, leur suivi et leur évaluation. Ce tableau n'a pas pour objectif de présenter la « meilleure » solution mais d'informer les donateurs des différences qui existent entre les organismes et ainsi de les éclairer dans le choix qu'ils ont à faire.

94) Richmond (E-U)

**Tableau résumé des avantages et risques
des différents modes opératoires**

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

Source : Cour des comptes

Concernant l'évaluation et le suivi des actions, il existe de nombreuses disparités entre les organismes et il y a souvent une grande différence entre les procédures décrites et formalisées et la pratique constatée. Des progrès sont encore à accomplir. La définition des missions spécifiques des commissaires aux comptes, le recours à l'audit externe et le positionnement sur le terrain d'un personnel spécialisé sont autant de pistes qui pourraient améliorer les garanties apportées aux donateurs.

Il convient, en revanche, que le donateur soit dûment informé que la professionnalisation indispensable et les garanties qu'elle apporte ont des conséquences en termes de délais de réalisation des actions, qui peuvent être allongés, et en termes de coûts, qui risquent d'augmenter.

III - Le développement des contrôles

Compte tenu de l'importance des sommes en jeu et des risques (notamment corruption, trafic de drogues, financement de mouvements armés ou d'opérations de maintien de l'ordre), des contrôles ont été exercés par des acteurs divers et souvent complémentaires.

Des experts réunis à Jakarta en avril 2005 sur « la prévention de la corruption dans le cadre de l'aide liée au tsunami »⁹⁵ ont recommandé notamment la mise en place par les États touchés de plans opérationnels fixant priorités et résultats à atteindre, la participation des communautés éprouvées au processus de coordination de l'aide et de reconstruction, la traçabilité des aides de la source au bénéficiaire final, des contrôles internes et des audits indépendants complétés par des audits dirigés par les populations concernées. Certains des États frappés par le tsunami figuraient alors en rang médiocre dans les classements établis par des organismes internationaux⁹⁶. L'agence de reconstruction indonésienne dénonçait en 2006 les pratiques d'extorsion de fonds sur la route Medan – Banda Aceh⁹⁷.

Un enjeu, lié au précédent, est celui du pillage des ressources naturelles, souvent pour financer les actes et les hommes de guerre. C'est ainsi, sans qu'il y ait un lien avec le tsunami, que la « forêt primaire » de l'île de Sumatra est atteinte par des coupes de bois illégales qui alimentent un trafic lucratif.

A - Contrôles internes

Au-delà de la nécessité de mettre en place des procédures de suivi des projets, les associations doivent être attentives à la mise en œuvre de contrôles internes adaptés aux enjeux financiers

95) Réunion organisée par la Banque asiatique de développement (ADB), l'OCDE et l'organisation Transparency International. Voir Daniel Lebègue, Prévenir la corruption dans les programmes d'aide humanitaire : l'exemple du tsunami, dans Techniques financières et développement, n° 83, juin 2006.

96) Transparency International, indice de perception de la corruption en 2003 : Malaisie 37ème, Sri Lanka 66ème, Thaïlande 70ème, Inde 83ème, Indonésie 122ème, Myanmar 129ème, sur 133. NB : France 23ème. Voir www.transparency.org.

97) Communiqué BRR et Banque mondiale, Trucking and illegal payments in Aceh.

1 - Sur le traitement des dons

Les organismes qui ont collecté après le tsunami ont connu un afflux exceptionnel de dons dans les jours et les semaines qui ont suivi la catastrophe. Cette situation représentait un risque de mauvais enregistrement des fonds, voire de détournement de ceux-ci.

Les dix collecteurs les plus importants ont tous eu recours à une société prestataire de service pour assurer le traitement des dons. Pour la majorité d'entre eux, cette intervention d'un prestataire externe correspondait à un mode opératoire habituel qui offre des garanties à condition qu'il s'appuie sur des procédures bien définies et que l'association effectue des contrôles périodiques.

La moitié des organismes contrôlés par la Cour dans le cadre de l'enquête ont fait un choix différent pour des raisons qui tiennent souvent à la faiblesse des ressources issues de la générosité par rapport à leurs autres ressources, notamment institutionnelles, mais aussi au coût d'une telle sous-traitance⁹⁸.

L'association Aide médicale internationale (AMI) a utilisé pour enregistrer les dons un logiciel qui manque de fiabilité, n'a conservé aucun bordereau de versement, ce qui ne permet pas de vérifier la pertinence de l'affectation, et ne numérotait pas les reçus fiscaux qu'elle éditait. L'association a exposé à la Cour qu'elle a mis en place en 2006 une procédure de numérotation des reçus et qu'elle procède désormais à des rapprochements mensuels entre la comptabilité et le logiciel des dons.

2 - Sur l'emploi des fonds mis en place sur le terrain

La sécurité des fonds dépend notamment de la fiabilité des procédures financières et comptables suivies sur le terrain.

MSF a appliqué ses procédures habituelles, qui sont précisées dans un manuel des procédures : une comptabilité est ouverte pour chaque caisse (caisse numéraire⁹⁹ ou compte bancaire¹⁰⁰), tenue en temps réel et arrêtée chaque mois sous la responsabilité de l'administrateur local. L'association estime que ce processus intégré est suffisant et ne dispose donc pas d'un service d'audit interne. Les sondages faits au cours de l'instruction sur la concordance entre le livre journal et les pièces justificatives, sur le contenu et la présentation de celles-ci, et sur la correcte imputation des dépenses n'ont fait apparaître que des anomalies mineures.

98) MSF a estimé ce coût à 98 000 € pour les dons « tsunami ».

99) Huit au Sri Lanka, neuf en Indonésie.

100) Trois au Sri Lanka et en Indonésie.

D'autres pratiques n'offrent pas la même sécurité, telle la concentration des fonctions d'engagement des dépenses et de paiement sur une même personne. L'organisme concerné a exposé que l'activité de son délégué fait l'objet d'un contrôle annuel, qui n'a pu avoir lieu en 2006, mais qui est prévu au début de 2007. Une autre association (Architectes de l'urgence) a été victime d'un détournement, mis à jour par son comptable qui a constaté l'absence de justificatifs de certaines dépenses présentées par un responsable de mission (pour un montant de 19 670 €) ; l'association a engagé une procédure judiciaire ; elle expose que le problème rencontré « est inacceptable et ne doit plus se reproduire », que « afin de prévenir tout comportement délictuel, [elle a] renforcé [ses] procédures de suivi et de contrôle », notamment sur les délégations de signature, la manipulation de liquidités sur site et la périodicité des contrôles de la comptabilité, et qu'elle a demandé à son commissaire aux comptes d'inscrire dans sa mission un audit périodique des opérations terrain¹⁰¹.

Des règles éthiques peuvent aussi être définies au regard des risques de corruption. Des soupçons de corruption et un refus de compte rendu financier concernant des partenaires institutionnels ont ainsi conduit Care France à dissuader une grande entreprise française de financer un projet en Thaïlande. De même, des partenaires locaux du CCFD participent en Inde à la Coordination TRRC¹⁰² qui regroupe 90 ONG pour suivre l'utilisation de l'aide par les autorités et sa juste répartition. De même encore, l'association responsable d'un projet de construction de bateaux, soutenu par la Fondation de France, des ministères et des collectivités territoriales, pour la remise en activité de la filière pêche au sein de la communauté d'Aceh Besar (Indonésie) veille à n'acheter que du bois abattu légalement, ainsi que l'a constaté une mission de terrain de la Cour¹⁰³.

B - Contrôles externes

Si des dispositifs de contrôle interne n'existent pas dans toutes les associations, les contrôles externes sont plus répandus.

101) Une autre ONG, étrangère, a engagé au printemps 2006 une action disciplinaire contre 22 de ses employés à Banda Aceh après la découverte de détournements (plus de 20 000 \$) opérés sur des achats.

102) Tsunami Relief and Rehabilitation Coordination.

103) Ce chantier de l'association lyonnaise Triangle Génération Humanitaire a été visité par le Président de la République indonésienne lors des cérémonies marquant le 1er anniversaire de la catastrophe.

1 - Les commissaires aux comptes

La plupart des organismes contrôlés sont tenus d'établir des comptes annuels selon le plan comptable des associations validé par le comité de la réglementation comptable et de nommer un commissaire aux comptes. Mais la gestion de l'après-tsunami a été pour certains petits organismes une incitation à faire auditer leurs comptes : 29 des 37 associations subventionnées par la Fondation de France, dont certaines n'étaient pas tenues de le faire, ont ainsi recouru à un commissaire aux comptes.

Le contrôle de la Cour sur les opérations tsunami est intervenu au printemps, donc en plein processus de clôture des comptes. Bon nombre de commissaires aux comptes, sensibilisés par les organismes, se sont de ce fait intéressés très sérieusement au sujet. Certains sont même allés jusqu'à certifier des comptes qui faisaient apparaître le compte d'emploi tsunami comme une rubrique spécifique (BICE) ou comme une annexe (Fondation de France), ce qui n'est pas une obligation.

Selon la taille, l'organisation et les modalités d'intervention des organismes, le rôle du commissaire aux comptes a pu être très différent. Quelques organismes ont, pour répondre plus aisément aux demandes de la Cour, confié à leur commissaire aux comptes une mission spécifique « tsunami » portant sur l'exhaustivité des ressources affectées au tsunami et sur la justification des montants imputés aux différentes rubriques des emplois « tsunami ».

Dans deux cas, la présence d'un commissaire aux comptes a pu permettre à la Cour – avec une assurance raisonnable - de se prononcer sur l'emploi des fonds, alors même qu'elle n'était plus compétente :

- Quand l'organisme travaille avec des partenaires qui ne sont pas de droit français, disposer de commissaires aux comptes membres de réseaux internationaux s'avère particulièrement utile pour certifier le montant des dépenses imputées en missions sociales : ainsi les comptes indiens d'Aide et Action et de ses partenaires indiens ou sri lankais ont été audités par un cabinet international qui intervient dans le cadre d'un cahier des charges élaboré par le commissaire aux comptes du siège.
- Quand l'organisme fait partie d'un réseau et transfère les fonds qu'il a collectés à la tête de réseau, celle-ci assurant le suivi des projets, l'intervention d'un commissaire aux comptes auprès de la tête de réseau peut permettre de certifier à la fois l'affectation au tsunami des sommes versées par l'association française et le

montant des fonds transférés sur place pour le tsunami¹⁰⁴ : c'est ce qu'a fait le commissaire aux comptes d'Islamic Relief Worldwide, entité de droit anglais à laquelle le Secours islamique français délègue le suivi de ses projets internationaux.

2 - Les censeurs du Comité de la Charte

Leurs enquêtes ont notamment porté sur les comptes rendus successifs dont il sera question plus loin (voir chapitre IV, II-C), comptes rendus pour lesquels le Comité avait fourni à ses membres un cadre très précis.

3 - Le donateur lui-même

Pour quelques associations qui, par excès de confiance ou manque de moyens, ne mettent pas en place de procédures de contrôle interne, la réponse aux observations de la Cour renvoie souvent au contrôle exercé par le donateur lui-même par le biais du reçu fiscal.

Il est essentiel que le donateur s'assure de la conformité entre le don qu'il a fait et le reçu qu'il a envoyé (bénéficiaire, montant, date), même si ce moyen ne lui permet pas, sauf exception, de contrôler l'affectation que l'organisme a faite de la somme qu'il souhaitait consacrer à tel ou tel projet.

C - Contrôles institutionnels

Les organismes qui ont bénéficié des fonds « tsunami » sont insérés dans un maillage de contrôles dont le schéma figurant en annexe tente de donner une idée pour l'Indonésie : commissaires aux comptes des organisations internationales¹⁰⁵, institutions supérieures de contrôle des pays bénéficiaires ou donateurs, Cour des comptes européenne.

104) Dès lors que le commissaire atteste ensuite des dépenses effectuées.

105) Le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU (le Premier Président de la Cour des comptes française, le Vérificateur général des comptes d'Afrique du Sud et le Président de la Commission de vérification des comptes des Philippines) a rendu publiques en 2006 ses observations et recommandations sur les opérations conduites par l'UNICEF, le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le premier président a coordonné le rapport du groupe des vérifications externes des Nations Unies, des agences spécialisées de l'AEIA publié en décembre 2006 (reproduit dans le fascicule III du présent rapport).

1 - Les autres institutions supérieures de contrôle

Une Conférence internationale sur « la promotion de la transparence financière dans la gestion des fonds se rapportant au Tsunami, aux conflits et autres désastres » a réuni à Jakarta en avril 2005 les représentants d'organisations internationales et d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC)¹⁰⁶. Outre un travail en commun des ISC « pour assurer une bonne comptabilisation et une utilisation appropriée des fonds tsunami » (voir ci-après 2), elle a recommandé la mise en place d'un comité consultatif auprès de l'institution supérieure de contrôle de la République d'Indonésie, BPK-RI¹⁰⁷, et la recherche de formules de contrôles conjoints des fonds Tsunami par les ISC des pays donateurs et les ISC de la région.

En application de la seconde recommandation, qu'il avait proposée, le Premier président a signé des mémorandums d'accord avec le président de BPK et les auditeurs généraux des Maldives, du Sri Lanka et de Thaïlande. Des auditeurs de ces institutions – qui n'ont pas dans le domaine de la générosité publique de compétence directe comparable à celle que la loi du 7 août 1991 reconnaît à la Juridiction française – ont apporté un concours très précieux aux enquêtes sur le terrain dont le présent rapport rend compte.

Conformément à la première recommandation, un comité consultatif a été institué auprès de l'institution indonésienne¹⁰⁸. Il s'est réuni au printemps 2006 et a formulé un avis circonstancié sur la stratégie pluriannuelle d'audit des « fonds tsunami » présentée par BPK¹⁰⁹.

BPK lui-même a déjà contrôlé, d'une part, l'emploi des crédits budgétaires « Tsunami » alloués par 11 ministères ou institutions nationales pour la phase d'urgence (26 décembre 2004 - 30 avril 2005) dans les provinces d'Aceh¹¹⁰ et de Sumatera Utara (Sumatra Nord) et, d'autre part, la gestion des fonds et biens reçus par les agences publiques de collecte constituées par le gouvernement central et les gouvernements régionaux, dont les états financiers ont été rassemblés par l'Agence nationale de coordination pour la réparation du désastre et l'assistance aux réfugiés (Bakornas PBP) qui réunissait, sous la présidence du vice-président de la République, les ministres et les gouverneurs concernés.

106) Réunion organisée par l'institution supérieure de contrôle indonésienne (BPK) et la Banque asiatique de développement (ADB). La Cour des comptes y participait.

107) Badan Pemeriksa Keuangan - Republik Indonesia (The Supreme Audit Board of the Republic of Indonesia).

108) Comité présidé par la présidente de la Cour des comptes des Pays-Bas, et auquel la Cour des comptes participe.

109) Document précité Audit strategy on the rehabilitation and reconstruction of Aceh and Nias 2006-2010, février 2006. Voir www.bpk.go.id.

110) Nom exact : Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

L'Auditeur général du Sri Lanka a rendu public au début de l'année 2006 un rapport sur l'action conduite du 26 décembre 2004 au 30 juin 2005 par les institutions publiques (ministères, entreprises publiques, conseils provinciaux, autorités locales)¹¹¹. Il souligne les limites de son examen : absence d'enregistrement des aides en espèces et en nature, non compétence à l'égard des ONG, doubles emplois éventuels entre secours publics et aides du secteur privé, destruction de nombreuses archives.

Ses observations portent notamment sur les lacunes de la préparation à la gestion de catastrophes, les faiblesses dans les opérations de sauvetage des victimes¹¹², les anomalies dans la prise en charge des matériels et véhicules donnés et dans la redistribution des denrées, les négligences dans l'indemnisation des dégâts aux maisons.

2 - Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques étrangères

L'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI¹¹³) a décidé en novembre 2005 de mettre en place une « task force pour le contrôle de l'aide en cas de catastrophe »¹¹⁴, qui « ne participe pas directement à la vérification des comptes », mais « facilite l'échange d'information » entre institutions supérieures de contrôle et « élabore les meilleures pratiques à l'intention des gouvernements nationaux, des institutions internationales et des ONG dans le but de renforcer leur responsabilité dans le domaine de l'aide en cas de catastrophe ».

Cette « initiative Tsunami » a permis déjà d'établir des documents très intéressants sur la « piste d'audit »¹¹⁵. Le président de BPK a ainsi identifié 28 flux d'aide parvenant en Indonésie. BPK a compétence pour en contrôler 11, soit environ 49 % de l'aide reçue¹¹⁶ ; pour les autres, la vérification incombe aux ISC étrangères et aux auditeurs externes des institutions internationales (25 %), ou aux commissaires aux comptes des

111) Voir www.auditorgeneral.lk.

112) Notamment « le gaspillage et la corruption résultant de la multiplicité des décisions par de nombreux acteurs ».

113) International Organization of Supreme Audit Institutions, dont le secrétaire général est le président de la Cour des comptes (Rechnungshof) d'Autriche.

114) Qui a pour présidente la présidente de la Cour des comptes des Pays-Bas (Algemene Rekenkamer) et pour vice-présidents le président du Comité supérieur d'audit d'Indonésie (BPK) et le président du Comité supérieur d'audit et d'inspection de Corée, et à laquelle la Cour des comptes participe.

115) Voir www.intosai-tsunami.org.

116) 2,6 Md\$ sur 5,9 Md\$.

ONG ou des entreprises (23 %¹¹⁷). Le schéma joint en annexe illustre les flux d'aide et les contrôles dans le cas de l'Indonésie.

Les travaux de l'INTOSAI permettent de faire le point sur les travaux des institutions membres, qui ont généralement entrepris au moins un examen ou un recensement des aides publiques aux populations frappées par le tsunami.

Une mention particulière doit être faite du Royaume-Uni. L'institution supérieure de contrôle, le National Audit Office (NAO), a souligné la nécessité de suivre l'emploi des aides versées à d'autres organismes par le ministère du développement international. Mais la vérification de l'emploi des fonds de la générosité publique relève d'une commission indépendante, la Charity Commission¹¹⁸ ; les appels après le Tsunami ont été coordonnés par le « Comité des urgences majeures », qui regroupe 13 grandes ONG et qui a recueilli 372 M£¹¹⁹.

De son côté, le corps commun d'inspection des Nations Unies a rendu public un rapport sur les leçons à tirer de l'après-tsunami.

3 - La Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne a rendu public en juin 2006 un rapport spécial relatif à « l'aide humanitaire apportée par la Commission européenne en réponse au tsunami ». Son audit a porté sur l'action de la direction générale de l'aide humanitaire ECHO¹²⁰ pour l'aide d'urgence et certains travaux de réhabilitation. Elle souligne notamment l'importance des informations comparatives sur les coûts, du recueil de données sur les modalités d'organisation et de la quantification du degré de réalisation des projets.

117) Le contrôle – spécifique au sein des ISC - de la Cour des comptes française sur les fonds de la générosité publique entre, en fait, dans ce dernier pourcentage.

118) Charity Commission for England and Wales. Voir www.charity-commission.gov.uk. Les ONG écossaises relèvent d'un Régulateur distinct (Scottish Charity Regulator).

119) Disasters Emergency Committee (www.dec.org.uk).

120) European Community Humanitarian Aid Office (Office d'aide humanitaire de la Communauté européenne).

4 - Des évaluations

Sous l'égide de l'ONU, une Coalition de l'évaluation Tsunami (TEC¹²¹), constituée en février 2005 et réunissant agences des Nations Unies, institutions publiques et ONG internationales¹²², principalement des pays donateurs, a conduit des évaluations thématiques et établi plus de 140 rapports spécifiques sur la réponse internationale à la catastrophe.

Un rapport de synthèse a été publié en juillet 2006. Dans un avant-propos, l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le Tsunami, le Président W. J. Clinton, souligne en particulier que les formes de l'aide de la communauté internationale doivent être conçues pour renforcer les acteurs locaux, et non pas les affaiblir. Selon la coalition TEC :

- la communauté humanitaire internationale doit être un facilitateur des priorités des communautés secourues ;
- comme la probabilité de nouveaux désastres tend à s'élever, les acteurs doivent renforcer ensemble la capacité de réponse nationale et internationale ;
- les organismes humanitaires devraient admettre qu'ils sont des canaux de l'aide plus que des fournisseurs d'aide, et devenir donc plus transparents et redevables de comptes rendus à l'égard tant des donateurs que des bénéficiaires ;
- ils devraient accepter un système formalisé d'accréditation pour éviter un travail de mauvaise qualité¹²³.

En France, la délégation interministérielle post-tsunami (DIPT) avait prévu d'emblée 100 000 € sur 20 M€ pour l'évaluation. Le groupe inter-associatif URD (Urgence réhabilitation développement) a donc conduit une « évaluation de l'aide publique française aux pays touchés par le séisme et le tsunami du 26 décembre 2004 », à la demande du ministère des affaires étrangères¹²⁴. Il a souligné que « de façon originale, l'aide française s'est déployée sur l'ensemble des phases de la gestion de crise, de l'extrême urgence à la prévention des catastrophes » et que « le fonctionnement interactif mais informel entre les trois bailleurs (DIPT/CPT, Fondation de France et Croix-Rouge française) [...] a permis d'optimiser quelques décisions ».

121) Tsunami Evaluation Coalition.

122) 7 agences des Nations unies, 8 réseaux de chercheurs (dont le groupe URD, voir infra), 15 donateurs (dont le ministère des affaires étrangères français) et 12 ONG (aucune ONG française, mais MSF-France et Médecins du monde ont participé à des évaluations thématiques en Indonésie).

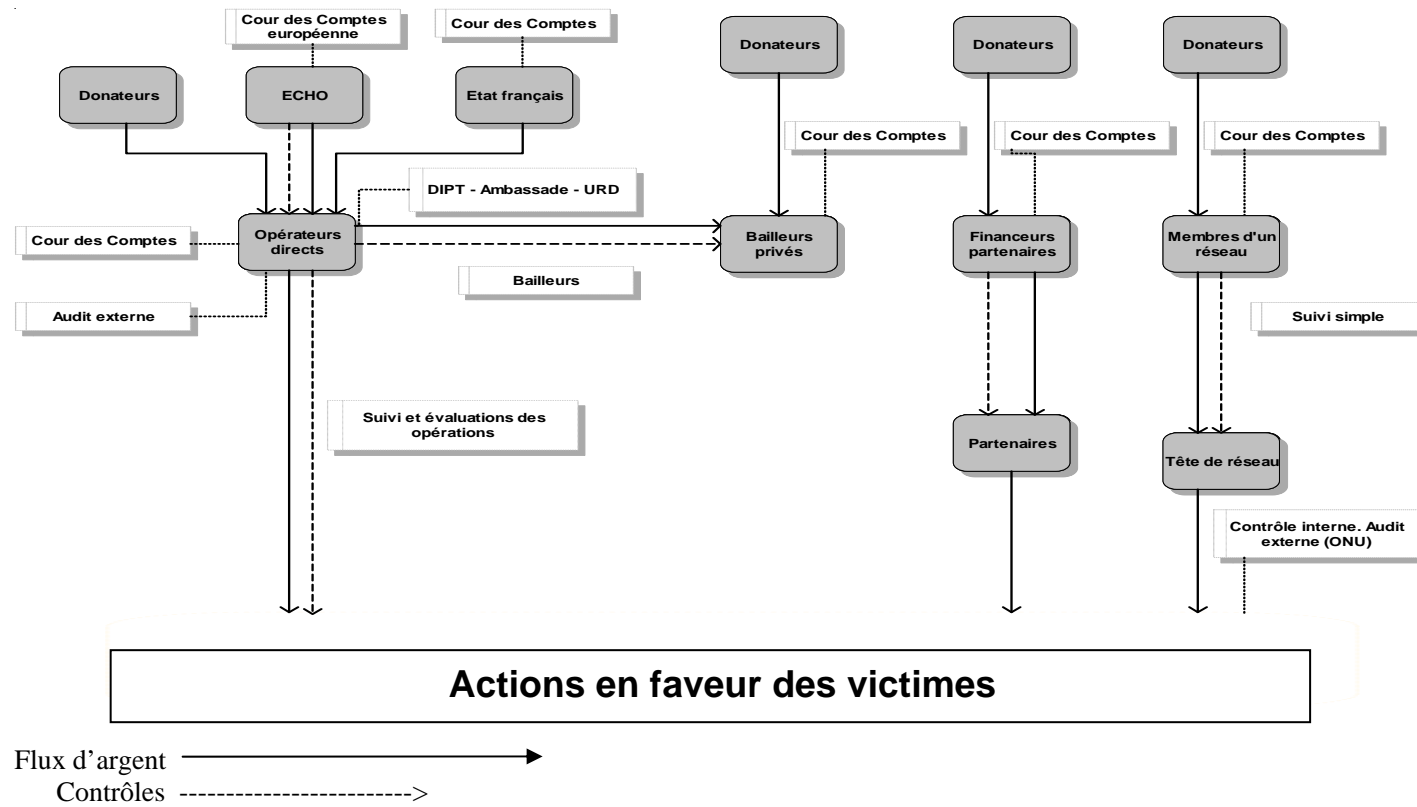
123) Le rapport fait référence notamment aux normes ISO 9001.

124) Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

Il a notamment recommandé :

- de renforcer la capacité de suivi des projets sur le terrain des services de coopération des ambassades ;
- de vérifier si le financement DIPT/CPT a joué un rôle d’amorce d’autres financements budgétaires, notamment européens ;
- d’assurer le plus tôt possible un diagnostic de qualité, qui doit être mis à jour « de façon à accompagner avec pertinence des situations à évolution rapide ».

Le phénomène mondial qu’a été la réaction de solidarité et de générosité après la catastrophe du 26 décembre 2004 appelait une réponse mondiale pour l’aide, mais aussi pour la vérification de son emploi exact. Des coopérations inédites entre institutions de contrôle, des démarches originales d’évaluation, ont été engagées. Le nombre et la qualité de ces travaux montrent l’importance attachée à la transparence et au « compte rendu » (accountability) de l’utilisation des fonds.



Chapitre IV

Quelques recommandations

I - Pour une meilleure réaction des administrations à une situation de crise

A - Évaluation immédiate et gestion de la phase d'urgence

L'évaluation immédiate des besoins et l'adéquation des moyens dans la première phase d'urgence doivent être améliorées. L'exceptionnelle émotion qui a gagné tous les pays lors de la catastrophe a parfois brouillé l'analyse des besoins réels. L'exemple de l'envoi d'un détachement lourd « ESCRIM » illustre les erreurs auxquelles est susceptible de conduire le défaut d'évaluation militaire équilibrée.

Il est donc essentiel de repenser la phase d'urgence immédiate, en lien avec le ministère de la défense, au regard des missions d'évaluation de façon à s'assurer de la définition la plus exacte possible des besoins réels et à éviter des erreurs de « calibrage ». Le ministère des affaires étrangères a déjà sur la base de l'expérience du tsunami, modifié son plan de réponse immédiate. Lors du tremblement de terre de Java en mai 2006 par exemple, une équipe d'évaluation, constituée d'officiers de sécurité civile, de personnels de santé et d'un membre de la DAH a été envoyée le jour même du séisme. Ceci a permis d'ajuster les moyens dépêchés ensuite sur place.

Enfin, le renforcement des postes diplomatiques exposés à de telles circonstances est nécessaire. Les ressources humaines des postes ne peuvent à elles seules suffire à répondre aux besoins. Il serait donc souhaitable de disposer des moyens de renforcer les postes par une réaction rapide, dépassant la gestion classique des directions qui n'ont pas, dans le cas du tsunami, répondu efficacement. Ici encore, un plan d'appui de crise doit pouvoir pré-identifier des agents, des experts et prévoir les conditions de leur envoi dans les meilleurs délais vers la zone sinistrée.

Ceci a été fait depuis au ministère des affaires étrangères et la mise à disposition immédiate de compétences, notamment dans le domaine consulaire, a fait l'objet de renforts sur la base d'un vivier de candidatures d'agents du ministère. Ce dispositif a été utilisé en juillet 2006 pour renforcer, à l'occasion de la crise du Liban, les effectifs de Chypre, de la Turquie et du Liban.

La compétence des personnels diplomatiques et consulaires en place est déterminante. Selon des informations recueillies au ministère, les réactions des personnels en poste ont été variables : un chef de chancellerie dans un pays a pris un congé maladie, une ambassade dans un autre pays a principalement reposé sur l'activité exceptionnelle de son n°3, certains postes ont fermé le premier week-end après la catastrophe. En outre, les personnels du réseau consulaire ne disposent pas d'une formation réelle à des situations de crise. Les formations proposées ne prennent pas suffisamment en compte ces besoins. Un effort spécifique de formation des personnels exerçant en ambassade les fonctions d'attaché humanitaire a cependant été lancé.

B - Aménagements administratifs possibles

L'organisation même du ministère des affaires étrangères, mérite d'être examinée au regard de la réponse en situation de crise.

Il y a une dichotomie peu convaincante (à la DFAE les Français, à la DAH les autres victimes sans considération de nationalité) et des chevauchements (des médecins experts dans chaque direction). De ce fait, la DAH, pourtant érigée en « Délégation » en 2002, est, dans la réalité réduite à des activités de bien moindre envergure que son titre l'indique. Elle fait face aux situations d'urgence immédiate, avec des moyens classiques (vivres, médicaments, envoi de premières équipes, affrètement d'avions), mais elle est en « concurrence » avec d'autres directions du ministère. Avec les ONG, l'interface immédiate est assurée par la DAH, mais la DGCID prend le relais pour la mise sur pied des opérations de reconstruction.

La DAH ne joue donc pas pleinement le rôle qu'on lui prêterait. L'hypothèse d'un renforcement des compétences, des personnels et des missions de la DAH est envisagée : elle pourrait - à l'inverse de ce qui existe actuellement - devenir le pivot des situations de crise, aux côtés de la cellule de pilotage dirigée par le directeur de cabinet du ministre.

C - Information et communication

L'information et la communication doivent, à l'évidence, faire l'objet du même effort interministériel de coordination que toutes les autres fonctions. En Grande Bretagne, le National Audit Office et le Foreign Office mettent eux aussi en lumière les difficultés rencontrées dans la communication publique et la réponse aux innombrables demandes de familles inquiètes, puis dans la gestion de la relation avec les familles de victimes.

Le rôle central de la relation de communication entre le ministère, les postes diplomatiques et les médias a été une fois de plus affirmé et a fait l'objet d'un examen approfondi lors de la conférence des ambassadeurs et de la réunion des consuls généraux, toutes deux tenues en septembre 2006.

1 - La cellule téléphonique de réponse aux familles

Cette cellule est composée de bénévoles du ministère des affaires étrangères. Ouverte 24 heures sur 24, la cellule, qui a vu intervenir 415 agents volontaires, a répondu à 120 000 appels en douze jours. Pendant les quatre premiers jours toutefois, tant le nombre des postes disponibles que celui des agents mobilisés n'ont permis de répondre qu'à la moitié des appels. Devant l'afflux, la cellule a progressivement été étoffée et a trouvé son rythme et son efficacité.

Deux incidents, reposant sur des informations erronées, ont fait l'objet d'une couverture médiatique négative. Mais au total, l'expérience apparaît réussie et a répondu aux besoins.

Les capacités en matériel téléphonique et en personnel techniquement rodé doivent être amplifiées. Le recours à un « partenariat public-privé », avec une externalisation de la dimension technique, a permis d'améliorer considérablement le dispositif de réponse téléphonique.

2 - La communication avec les familles

On soulignera enfin, à la lumière de l'expérience du tsunami, le cas particulier de la communication avec les familles, à la fois au moment de la crise (information sur les personnes disparues) et dans la phase ultérieure (relation avec les parents des victimes). Le choix, sous l'autorité du délégué interministériel, d'une personnalité apte à ce type de relation particulièrement délicate est déterminant.

Les situations de détresse des familles entraînent en effet des réactions complexes qu'il est essentiel de pouvoir traiter de façon spécifique. Ce point – à l'évidence délicat – n'a pas, tout au long de l'année 2005, été sans difficultés, malgré l'implication personnelle des deux ministres successifs des affaires étrangères. Il importe de le prendre en compte avec toute l'importance qui lui revient.

II - Pour une plus grande transparence des comptes d'emploi

Les associations et fondations ont été conscientes des obligations particulières que faisait peser sur elles le caractère exceptionnel de la générosité du public ; de manière générale elles se sont, à l'occasion du tsunami, encore davantage attachées au respect de la loi du 7 août 1991, qui impose aux organismes qui souhaitent faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social, en précisant les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique (art. 3), et les oblige à établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public (art. 4).

Les circonstances particulières du tsunami n'ont pas permis aux associations d'effectuer une déclaration préalable en préfecture. Aussi la Cour ne s'est-elle pas attachée à la vérification de ce point. Mais elle a noté que huit associations faisant appel à la générosité publique n'ont pas déposé du tout en 2005 de déclaration de campagne en préfecture¹²⁵. Trois d'entre elles en ont déposé une en 2006 à la suite du contrôle de la Cour¹²⁶.

La Cour insiste pour que tout organisme qui fait appel à la générosité du public en fasse la déclaration¹²⁷ auprès de la préfecture du département de son siège social.

La Cour s'est en revanche intéressée de très près au respect de la volonté du donateur et, pour 2004 et 2005, au compte d'emploi annuel des ressources « tsunami » collectées, principal outil lui permettant d'assumer sa mission.

125) Secours islamique, Solidarité Laïque, Enfants du Monde - Droits de l'Homme, Un Enfant par la main, Aide médicale internationale, Secouristes sans frontières, Pompiers sans frontières, BICE.

126) Secours islamique, Enfants du Monde - Droits de l'Homme, BICE.

127) La loi du 7 août 1991 prévoit la possibilité de procéder à une déclaration annuelle plutôt qu'une déclaration préalable à chaque campagne.

A - L'affectation des ressources

1 - Les fonds tsunami constituent des ressources affectées

Ce que souhaitait le donateur, c'était que son don soit utilisé pour répondre aux souffrances qui lui étaient montrées à la télévision, dans les journaux, sur Internet. Il fallait donc d'abord que ce don fût identifié « tsunami » dans la comptabilité des organismes bénéficiaires, afin que son emploi pût ensuite être suivi.

Les règles applicables résultent notamment du règlement n° 99-01 du Comité de la réglementation comptable (CRC) relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations. La Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) s'est prononcée sur la question de l'affectation des fonds tsunami :

« [...] L'appel à la générosité du public trouve son origine, au cas d'espèce, dans la médiatisation de l'événement et dans les campagnes de dons initiées par les médias au nom de toutes les associations susceptibles de participer à ces opérations humanitaires. En conséquence, les fonds reçus aux fins de soutien des opérations humanitaires en Asie constituent des ressources affectées provenant de la générosité du public même si celles-ci ont pu être perçues *avant* que les instances statutaires compétentes de l'association aient pu définir les projets correspondants.

Les sommes ainsi reçues doivent être considérées comme des produits perçus et être affectées aux projets définis par l'association préalablement ou postérieurement à leur réception¹²⁸. »

a) L'évolution constatée par rapport aux méthodes habituelles

Ces règles ont été appliquées par la plupart des collecteurs, qui ont considéré les dons au bénéfice des victimes du « séisme Asie » comme des ressources affectées, en ont assuré la traçabilité en comptabilité et ne les ont désaffectés qu'avec l'accord, exprès ou tacite, du donateur.

Pour un certain nombre d'entre eux, il s'agissait là d'une procédure exceptionnelle. En effet, ils se réservent d'habitude le droit d'affecter les dons à d'autres causes que celles qui ont suscité l'appel¹²⁹.

128) La CNCC a publié en mars 2005 des « Rappels utiles aux commissaires aux comptes intervenant dans les associations ayant collecté des dons destinés au financement des opérations humanitaires en Asie suite à la catastrophe du 26 décembre 2004 ».

Dans le cas du tsunami, ils se sont comportés différemment. Par exemple, toutes les formes de collecte au titre du tsunami faites par Handicap International ont donné lieu dès le départ à un enregistrement spécifique permettant d'identifier parfaitement le nombre et les montants de dons liés à cette action. Par la suite, les donateurs ont été consultés explicitement sur la question de la mutualisation des fonds¹³⁰.

b) L'exception de Médecins du monde

Seule l'association Médecins du Monde s'est refusée à abandonner une pratique que la Cour avait déjà critiquée, dans le rapport publié en 2001 sur les comptes d'emploi des ressources 1993-1996, en recommandant que ce choix soit « plus clairement explicité à l'occasion des campagnes d'appel, et notamment sur les bons de soutien imprimés qu'elle adresse par publipostage ».

MDM souligne qu'elle « n'a en aucun cas modifié ses procédures et ses modes de gestion, même devant l'importance de la catastrophe due au tsunami ». L'affectation a eu lieu dans trois cas : lorsque des dons mentionnaient spontanément une cause ; lorsque les versements ont été adressés à la boîte postale 100 des urgences, qui apparaissait dans les médias et sur le site Internet de l'association ; lorsqu'un don en ligne a été effectué en cochant la case « urgence Asie », qui a disparu du site le 4 janvier 2005.

La mutualisation immédiate a concerné les dons Internet intervenus après le 4 janvier et les 66 556 dons issus des publipostages du 3 janvier. L'association explique qu'elle « souhaite sensibiliser ses donateurs et le public sur le fait que de très nombreux drames dans le monde sont d'une ampleur comparable ou bien supérieure au tsunami mais ne portent pas la même charge émotionnelle, ne sont pas relayés par les médias et que l'on oublie peu à peu ». Elle a indiqué, en réponse aux observations de la Cour, que :

« Pour [des] raisons de positionnement humanitaire, de gestion de l'association, et de relations claires avec ses donateurs, l'association ne souhaite pas affecter les dons en fonction de l'appel, indépendamment de l'importance du nombre des victimes et de la charge émotionnelle du drame concerné, comme le tsunami.[...] »

129) Sur la base de la mention en petits caractères qui figure habituellement en bas du bulletin : « Si le montant des dons reçus était supérieur aux besoins indiqués dans ce courrier, j'autorise l'organisme... à utiliser mon aide là où elle est la plus utile ».

130) A la suite de cette consultation, seuls 32 d'entre eux ont demandé le remboursement de leurs dons pour un montant de 2 151 €

On peut certes comprendre la logique économique qui préside aux choix de MDM. Mais la mission de la Cour est de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Or les publipostages du 3 janvier affichaient bien un objectif « tsunami ». Choisir de ne pas affecter les dons reçus à des actions « tsunami » sans avoir préalablement consulté les donateurs est une décision lourde de conséquences.

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

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

c) Le cas des dons non identifiés

La diversité des pratiques a été présentée dans le premier chapitre (I-D-1-a) : certains organismes ont considéré que les dons arrivés même sans mention spécifique dans les jours qui ont suivi la catastrophe étaient implicitement destinés aux victimes du tsunami ; d'autres n'ont affecté au tsunami que les dons le précisant clairement, le cas extrême étant celui de la Croix-Rouge française : les dons *non affectés* en janvier 2005 ont ainsi représenté un montant quatre fois supérieur aux collectes de janvier 2002 et 2003, soit 900 000 €, et les dons *non affectés* 2004-2005 ont été supérieurs de 2 M€ à ceux de l'année 2003.

Il peut paraître souhaitable qu'en cas de catastrophe très médiatisée les organismes bénéficiaires de dons spontanés non identifiés se concertent pour fixer une période au cours de laquelle l'intention du donateur serait présumée, et où les dons correspondants seraient de ce fait affectés.

2 - Les produits financiers suivent la même règle que les dons du placement desquels ils résultent

a) Le respect de la volonté du donateur

L'avis de mars 2005 de la CNCC, précédemment cité, souligne que « les produits financiers résultant éventuellement du placement des produits liés à l'appel à la générosité du public font partie des ressources à faire figurer dans le compte d'emploi ».

La Cour avait d'ailleurs très vite appelé l'attention sur cette question. À l'occasion du forum organisé le 15 juin 2005 par le ministère des affaires étrangères sur « le tsunami 6 mois après : quelle solidarité, quels enseignements ? », le représentant de la Cour des comptes avait invoqué le respect de la volonté du donateur pour inviter à affecter au tsunami les intérêts des sommes placées : « Les donateurs ont versé avec un sentiment d'urgence extrême. Ils peuvent sans doute comprendre qu'il faille des délais pour bien employer leurs fonds, mais il serait contraire à leur intention que les intérêts, importants au total, du placement des sommes inemployées, ne soient pas au moins affectés à la cause choisie et deviennent une libre ressource des associations. »

La Cour annonçait dans son rapport public annuel 2005 qu'elle vérifierait « quel sort aura été réservé aux intérêts produits par les fonds reçus ayant fait l'objet de placements financiers ».

De son côté, le Comité de la charte avait souligné que ses membres s'étaient « engagés à respecter la règle qui exclut les placements à risque » et précisé : « Nous vérifierons que les intérêts dégagés seront bien affectés à des programmes liés au tsunami. »

Les dons – et parfois les subventions – versés à l'occasion du tsunami ayant été élevés, bon nombre d'organismes les ayant gardés longtemps en caisse, il est essentiel que les comptes d'emploi fassent apparaître les produits financiers et la part qui revient aux opérations tsunami.

b) Des pratiques hétérogènes

Malgré ces indications répétées, malgré les modèles de compte d'emploi « tsunami » adressés aux organismes, par le Comité de la Charte à l'automne 2005, par la Cour au printemps 2006, qui faisaient clairement apparaître la rubrique « produits financiers », bon nombre d'organismes ne l'ont pas renseignée.

Les arguments sont variables : « La situation de la trésorerie globale est telle que la question de placer des fonds destinés aux actions pour le tsunami ne se pose pas » (Solidarités), « Les produits financiers sont quasiment nuls » (MSF), « Les règles financières n'avaient pas lieu d'être changées en cours d'année 2005 afin de faire face à la pression médiatique d'autant que les sommes en jeu ne sont pas suffisamment significatives » (Handicap International), « Le trésorier bénévole n'envisageait pas de placement des fonds dédiés » (EMDH), « Nous n'avons jamais affecté les produits financiers à une quelconque mission » (MDM).

La Croix-Rouge française, contrairement à la pratique habituelle qui consiste à mutualiser les produits financiers résultant des fonds dédiés, le bureau national a décidé le 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. La valorisation comptable des produits financiers est faite en appliquant à la position de trésorerie journalière des fonds dédiés, le taux moyen mensuel de placements de la CRF. Les produits financiers représentaient au 31 décembre 2005 un total de 1,685 M€ Ce montant a été intégralement ajouté aux fonds dédiés tsunami dans les comptes 2005.

Le Secours Catholique a adopté une démarche analogue. En 2004, aucun produit financier n'a été calculé, les fonds ayant été reçus dans les derniers jours de décembre ; en 2005, les produits financiers tsunami représentent 26,54 % du total des produits financiers de l'association et 602 486 € supplémentaires ont ainsi été affectés aux victimes du tsunami.

Parmi les dix premiers collecteurs, six ont affecté les produits financiers (estimés) générés par les ressources « tsunami » (ACF, le SPF, le Comité français pour l'UNICEF et la FDF sont à ajouter à la Croix-Rouge française et au Secours catholique), quatre ont décidé de ne pas le faire (Solidarités, MDM, HI, MSF), le plus souvent sans que le conseil d'administration ait été consulté sur ce point précis.

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

3 - Les réaffectations sont possibles, mais doivent se faire dans la transparence

Les dons reçus pour le tsunami doivent être affectés aux actions concernant le tsunami pour être employés conformément à l'intention du donateur. Mais le donateur ne pouvait sans doute pas imaginer que le montant des dons dépasserait largement les besoins constatés sur place.

a) La procédure de désaffectation de MSF

MSF a rapidement décidé d'interrompre sa campagne d'appel à la générosité publique face à l'afflux de dons, puis a demandé à ses donateurs l'autorisation de désaffecter les dons reçus.

MSF France indique avoir saisi l'ensemble des contributeurs (particuliers, entreprises, collectivités territoriales) à l'exception de quelques entreprises représentant 216 000 € pour lesquelles les dons ont été jugés « difficilement désaffectables du fait de la large publicité dont ils avaient fait l'objet ».

En dehors des propositions spontanées de donateurs de libérer l'affectation de leur don, l'essentiel de la désaffectation s'est faite de la manière suivante :

- la plupart des donateurs ont été informés à deux reprises de la procédure de désaffectation de leurs dons par l'intermédiaire des supports courants d'information de l'association (la lettre d'accompagnement du journal *Médecins sans frontières Infos*) ;
- l'association a également envoyé deux publipostages électroniques aux donateurs dont elle avait l'adresse électronique.

Dans le bulletin d'abonnement et de soutien de la lettre d'information des journaux d'avril et juillet 2005, MSF demandait aux donateurs de se manifester uniquement en cas de maintien d'affectation de leur don, afin d'éviter des coûts et des délais pour la saisie ou l'annulation des dons. Il est observé que cette solution avait été préalablement discutée lors d'une rencontre à la Cour des Comptes en février 2005.

Dans son publipostage électronique, MSF a, en revanche, laissé aux donateurs le choix entre les deux possibilités (maintien de l'affectation ou désaffectation), le support Internet permettant de recharger automatiquement la base de donateurs sans engendrer de frais importants. Enfin, l'association a laissé la possibilité aux donateurs de se faire rembourser de leur don, à condition qu'ils retournent leur reçu fiscal.

Cette procédure de désaffectation des dons répond aux critères de transparence attendus.

Les résultats ont été les suivants : une majorité des fonds collectés a fait l'objet d'une désaffectation implicite en l'absence de réponse des donateurs ; le choix de MSF de solliciter la désaffectation des dons a été très largement suivi par les donateurs (94,8 % pour l'ensemble particuliers et entreprises).

b) Les autres désaffectations intervenues courant 2005

Comme il est logique, les réaffectations importantes sont surtout le fait des associations spécialistes (médicales par exemple). Toutes celles qui se qualifient de « généralistes » trouvent plus facilement à employer des fonds apparemment excédentaires.

Désaffectations – Réaffectations de 2005

Organismes ayant désaffecté en 2005	Total ressources (en M€)	Montant désaffecté (en M€)	Ratio désaffectation
CRF	115,778	1,788	1,54 %
UNICEF	57,482	1,470	2,56 %
SPF	14,508	0,001	0,01 %
MSF	13,169	7,764	58,96 %
MDM	11,487	6,806	59,25 %
HI	10,063	1,281	12,73 %
CDE	2,083	0,386	18,54 %
AMI	0,963	0,188	19,52 %
PSF	0,779	0,105	13,51 %
ESF	0,645	0,080	12,40 %
Partage	0,381	0,003	0,80 %
Total 11 organismes	227,338	19,872	8,74 %
Total 32 organismes (pm)	322,849	19,872	6,16 %

Quelques organismes, pour éviter d'avoir à consulter un trop grand nombre de donateurs, se sont adressés exclusivement aux entreprises. C'est le cas de la Croix-Rouge française, du Comité français pour l'UNICEF ou encore d'Electriciens sans frontières pour les dons EDF.

Ceux qui, tel Handicap International, se sont adressés à leurs donateurs particuliers ont communiqué d'une part sur les réelles utilisations et les besoins des zones touchées par le tsunami, d'autre part sur leur politique d'intervention dans différents pays à forts besoins et la nécessité « de procéder ainsi à un rééquilibrage des ressources en faveur de populations oubliées ».

Les réponses ont rarement été négatives : sur les 73 181 donateurs spontanés consultés par MDM sur la réaffectation de 50 % de leur don, les réponses négatives ont représenté moins de 1 %.

Une association qui rend compte au donateur des résultats de la collecte, qui lui explique la situation, qui obtient son accord pour un autre emploi des fonds, adopte une démarche respectueuse de son intention.

B - Un compte d'emploi « tsunami »

Que ce soit pour répondre à leurs administrateurs, aux donateurs, au Comité de la Charte ou à l'enquête de la Cour, de nombreux organismes ont établi des CER spécifiques « tsunami », cumulant les derniers jours de 2004 et l'année 2005. Ce sont ces documents qui ont permis à la Cour, après vérification et « consolidation », de dresser le CER agrégé, analysé dans le premier chapitre de ce rapport.

Il faut noter que les contrôles de la Cour sont intervenus dans le courant du 1^{er} semestre 2006, alors que les comptes de l'exercice 2005 n'étaient pas encore établis, certifiés, approuvés par le conseil d'administration ou par l'assemblée générale. Le rapprochement du compte d'emploi des ressources « tsunami » avec le compte de résultat et avec le compte d'emploi global des ressources n'a parfois été réalisé que tardivement.

Pour certains des organismes, les règles de passage des comptes de comptabilité générale et du compte de résultat au CER - global ou partiel « tsunami » - sont permanentes et explicites. Les annexes sont détaillées et accessibles même à un donateur non averti.

C'est le cas de Handicap International ou, à une plus petite échelle, de l'association Aide et Action : celle-ci présente un compte d'emploi des ressources directement reconstituable à partir du compte d'emploi global 2005. Celui-ci fait en effet apparaître, rubrique par rubrique, les chiffres correspondant aux emplois (dépenses d'urgence, frais de traitement des dons, frais de collecte des dons, frais de gestion) et aux ressources tsunami (appel d'aide d'urgence, autres bailleurs de fonds institutionnels), qui sont ainsi couverts par l'attestation du commissaire aux comptes. Il suffit d'ajouter les sommes reçues pour le tsunami en 2004 pour obtenir le compte d'emploi « tsunami » tel qu'il était demandé par la Cour.

Quelques organismes ont choisi d'appliquer pour le tsunami des règles particulières, mais qui apparaissent très clairement dans les documents diffusés et qui ont été définies par le conseil d'administration.

C'est ainsi que le BICE présente le tsunami comme une opération exceptionnelle, traitée en rubrique à part dans le compte d'emploi global de ses ressources. Le donateur constate donc que les ressources exceptionnelles « tsunami » ont été employées pour des « opérations exceptionnelles » qui se distinguent des « missions sociales – programmes pour l'enfance » et n'ont servi ni pour les « frais de recherche de fonds » ni pour les « frais de fonctionnement et autres charges » de l'association.

Dans de rares cas, le CER « tsunami » semble totalement déconnecté de la vie ordinaire de l'organisme : ses règles de construction sont spécifiques, et il est quasiment impossible de retrouver la façon dont il est intégré au CER - ou au compte de résultat - global. Le cas du Centre français de protection de l'enfance¹³¹ illustre bien l'opacité que présentent certains comptes d'emploi, due en partie aux règles internes de l'association, en partie aux règles posées par les divers bailleurs.

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

a) Les différentes rubriques

Hormis la question de leur affectation au tsunami, qui a été précédemment abordée, les ressources ne posent que peu de problèmes car elles sont – comme dans la comptabilité générale - triées par nature. Les emplois, à l'inverse, soulèvent les mêmes interrogations pour le tsunami que pour tout compte d'emploi, car cette partie du CER résulte de la comptabilité de gestion, dont chaque organisme est maître.

En l'absence de référentiel, la Cour insiste sur le respect absolu et préalable des rubriques prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993 : il peut conduire les organismes à adapter leur comptabilité analytique à ces exigences réglementaires.

Les particularités des rubriques « frais de collecte » ou « frais de fonctionnement » dans le cas du tsunami ont été présentées supra (voir chapitre I, III-B).

131) Dans sa réponse, le CFPE précise que le CER global est établi suivant les règles de présentation édictées par le Comité de la Charte.

Il convient de souligner que, dans le cas où un organisme a choisi de ne pas imputer de frais de collecte ou de frais de fonctionnement au tsunami, les ressources sur lesquelles sont alors financés ces frais doivent être précisées clairement au donateur ; il faut par ailleurs rappeler que la rubrique « frais de collecte » est prévue pour les « coûts directs d'appel à la générosité publique (publicité, publication, frais postaux), y compris les frais de traitement des dons » (arrêté du 30 juillet 1993) .

b) La définition des missions sociales

La rubrique « missions sociales », telle qu'elle apparaît dans les comptes d'emploi des 32 organismes contrôlés, est très hétéroclite. Certains y intègrent même une partie des frais qui relèveraient en principe de la rubrique « frais de fonctionnement » (par exemple des frais de communication).

En fait, le volume des missions sociales dépend largement des méthodes de comptabilisation. Les différentes règles retenues par les différents organismes redistributeurs illustrent bien que le choix leur appartient :

- Pour la Fondation de France, lorsqu'un engagement a été voté par le conseil d'administration et notifié au bénéficiaire, il est considéré comme une charge de l'exercice. La totalité de la subvention¹³² votée et notifiée apparaît alors en missions sociales dans le compte d'emploi.
- D'autres, tels que la Croix-Rouge française, considèrent qu'ils n'ont pas encore pris d'engagement juridique définitif pour la totalité du montant. C'est ce qui explique qu'ils n'imputent en charges de l'exercice que la partie de la subvention effectivement versée au bénéficiaire.

La Cour avait souhaité faire apparaître une distinction entre dépenses opérationnelles et dépenses de soutien, mais l'hétérogénéité des réponses obtenues a montré que le caractère opérationnel desdites « dépenses opérationnelles » était encore trop variable d'un organisme à l'autre et elle a dû y renoncer provisoirement.

En ce qui concerne la matérialité des dépenses, la Cour n'a pas toujours pu conduire ses vérifications sur pièces aussi loin qu'elle l'aurait souhaité. En effet, plus de 60 % des missions sociales du compte d'emploi agrégé sont en fait constitués de versements à des tiers. La Cour a pu vérifier le transfert de fonds, mais n'a pu contrôler leur emploi par le

132) Si la totalité du montant n'est pas versée au cours de l'exercice où la décision a été prise et notifiée, le solde apparaîtra en dette dans le bilan.

bénéficiaire que dans les cas où il s'agissait d'un autre organisme qu'elle contrôlait. Lorsque le bénéficiaire était un partenaire local, donc un organisme de droit étranger, la Cour a pu seulement exercer le contrôle du contrôle, c'est-à-dire examiner les pièces sur la base desquelles l'organisme contrôlé décidait de poursuivre ou d'arrêter ses versements.

Quand il s'agit de dépenses directes, les pièces justificatives dont dispose l'organisme ne sont pas toutes en France, et les missions conduites sur le terrain par les rapporteurs de la Cour ont été géographiquement limitées. Quand les justificatifs présentés à la Cour étaient des photocopies, un risque évident n'a pu être écarté : celui que les pièces fournies pour justifier l'emploi des fonds collectés par un organisme n'aient aussi servi à justifier l'emploi des fonds collectés par un autre organisme. Ce risque est manifeste quand l'organisme collecteur en France appartient à un réseau qui pilote les actions et adresse ensuite à chaque membre du réseau les justificatifs des actions censées avoir été financées avec sa contribution.

Il faut rappeler que l'arrêté du 30 juillet 1993 prévoit deux ventilations des dépenses opérationnelles ou des missions sociales : l'une par type d'action ou par pays, l'autre entre achats de biens et services, distribution directe de secours et subventions, ventilation qui se rapproche d'une ventilation par nature de charges. L'arrêté demande aussi que les organismes soumis à des obligations comptables renseignent les différentes rubriques du CER selon les rubriques de leur plan comptable.

C - Les comptes rendus aux donateurs

La loi du 7 août 1991 a prévu deux modes d'information du public :

- le compte d'emploi annuel des ressources issues de la générosité publique, qui « doit être déposé au siège social de l'organisme; où il peut être consulté par tout adhérent ou donateur de cet organisme qui en fait la demande » ;
- les observations de la Cour des comptes¹³³, que le président de l'organisme « est tenu de communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale lors de la première réunion qui suit ».

133) Contrôle facultatif.

1 - Les incitations externes

Pour le tsunami, les organismes sont allés bien au-delà de cette obligation minimale d'information financière annuelle. L'impulsion avait été donnée par les médias, qui souhaitaient eux-mêmes rendre compte aux téléspectateurs et aux lecteurs.

L'annonce de MSF selon laquelle elle disposait d'assez d'argent a obligé rapidement les autres associations à prendre publiquement des engagements sur l'utilisation des dons.

En mars 2005, les membres du Comité de la Charte se sont engagés à publier pour leurs donateurs un compte rendu d'étape sur l'utilisation des fonds après six mois. Six mois après la catastrophe en effet, le Comité de la charte affichait sur son site les liens pour que les donateurs puissent consulter les rapports intermédiaires des membres.

Le 24 octobre 2005, le Comité a incité ces derniers à marquer le premier anniversaire de la catastrophe par la publication d'un compte d'emploi commenté au 15 décembre 2005. Les organismes membres ont suivi cette recommandation, suivis parfois par d'autres associations non-membres.

2 - Les initiatives des organismes

a) Avant l'approbation des comptes 2005

De nombreux journaux avaient relevé début 2005 que l'attente des donateurs en termes d'information était forte, 78 % des Français se considérant comme mal informés sur le déroulement des actions de reconstruction (sondage CERPHI-La Croix-MAE, réalisé à l'occasion du forum déjà mentionné du 15 juin 2005).

Dès avant les contrôles de la Cour, l'information du donateur semble avoir été une priorité des organismes. Ils ont régulièrement publié sur leur site et mis à jour des documents présentant leurs actions en Asie. Ainsi Solidarités a-t-elle, dès le début du mois de janvier, décidé d'afficher sur son site Internet un CER tsunami détaillé.

Dans la plupart des associations, le donateur a été correctement informé de la fin de la phase d'urgence et du bilan des actions réalisées, soit par le biais du journal interne, soit par le biais du site Internet. On peut cependant citer le cas de l'association Un Enfant par la main, qui n'a donné aucune information à ses donateurs sur ses actions d'urgence, autres que les informations globales communiquées sur son site par le Christian Children's Fund (CCF) qui avait centralisé les fonds et dont l'association est membre.

Par la suite, comme le comité de la Charte y avait engagé ses membres, une partie d'entre eux ont publié le compte d'emploi des ressources et les commentaires qui y étaient attachés au moment du premier anniversaire de la catastrophe.

On peut regretter toutefois que ces informations, prioritairement centrées sur les projets, aient parfois pu donner l'impression qu'ils étaient réalisés avant même parfois d'avoir commencé. La Fondation de France a ainsi publié en décembre 2005 une plaquette largement diffusée, intitulée « Onze mois plus tard » : du « Bilan des dépenses en Asie du sud » qui figure en annexe, le donateur pouvait conclure que 14,8 M€ avaient déjà été dépensés et que les actions de secours, de reconstruction ou d'accompagnement avaient au moins débuté sur le terrain. Il ne s'agissait pourtant, le plus souvent, que de décisions d'attribuer une subvention à un organisme.

b) Après l'approbation des comptes 2005

Quelques-uns seulement des organismes qui avaient été contrôlés par la Cour, et avaient donc établi un compte d'emploi « tsunami », ont choisi de faire figurer ce compte dans les documents joints aux comptes annuels 2005. Après l'approbation des comptes par l'assemblée générale, ils ont placé l'ensemble des documents en ligne.

Ainsi le site Handicap International publie le rapport d'activité 2005 de l'organisme qui, outre le bilan et le compte d'emploi global des ressources, comporte le compte d'emploi des ressources « tsunami ». On peut regretter cependant, que le compte d'emploi des ressources tienne lieu de compte de résultat dans le rapport financier ; bien que cette pratique, extrêmement courante, puisse s'expliquer lorsque le périmètre du compte d'emploi des ressources correspond à celui du compte de résultat, la Cour n'y est pas favorable.

Le site de la Croix-Rouge française publie le compte d'emploi tsunami avec quelques lignes de commentaires sur les difficultés pouvant expliquer les retards pris, mais aucune distinction n'est faite dans les missions sociales entre les emplois indirects (subventions versées à des associations bénéficiaires) et les dépenses de la CRF comme opérateur direct.

Compte rendu au donateur - L'exemple du BICE

Une information sur l'utilisation des fonds collectés pour le tsunami a été adressée à tous les donateurs avec le numéro d'avril 2006 du bulletin « Enfants de partout ».

Un encart de 4 pages présentait :

- le montant des dons collectés auprès du public : 381 752 €;
- le montant des dons collectés, net des frais de collecte : 322 103 €;
- l'aide d'urgence qui avait bénéficié à 5 villages côtiers en Inde : 20 174 €;
- les deux programmes de post-urgence en Inde, financés à hauteur de 200 967 € grâce aux fonds « tsunami » (un projet de développement communautaire de 5 ans dans 10 villages côtiers indiens, cofinancé par « La Voix de l'Enfant » et « Ouest France Solidarité », et la poursuite du programme communautaire contre les abus sexuels et la violence domestique dans les bidonvilles de Pondichéry) ;

L'association proposait de réaffecter le solde à un programme communautaire de lutte contre les violences et le trafic sexuel au Népal.

L'argumentaire du BICE était le suivant : « Plutôt que d'improviser un projet dans l'urgence dans la zone du tsunami où les dons ont afflué, il nous a paru plus judicieux d'utiliser les dons restants pour poursuivre un projet en cours au Népal depuis 1999 dont les premiers résultats se sont révélés très prometteurs et qui, sans cette aide complémentaire, ne pourrait pas être poursuivi au même niveau. C'est pourquoi nous nous proposons de réaffecter les 100 962 € restants pour prolonger le financement du programme de lutte contre les violences sexuelles faites aux femmes et aux enfants au Népal. »

L'encart comportait aussi un bon à découper qui permettait au donateur de demander le remboursement de son don s'il était opposé à la réaffectation proposée. Aucun n'a usé de cette possibilité.

3 - Ce qui a manqué

L'impression négative qu'ont pu avoir certains donateurs début 2005 s'explique peut-être par le fait qu'ils ne sont jamais informés clairement des objectifs et des résultats des campagnes d'appel à dons.

Il pourrait être envisagé, pour faciliter la transparence, d'informer sur la campagne d'appel à dons avant même d'informer sur les actions conduites grâce aux dons reçus :

- dans l'appel à dons : l'objectif qualitatif serait accompagné d'un objectif quantitatif, le montant nécessaire pour les actions envisagées ;

- le compte rendu de campagne indiquerait le montant des dons reçus, rappellerait le montant - éventuellement ajusté - des besoins et, sur la base d'une comparaison entre les deux, lancerait un appel complémentaire ou proposerait une réaffectation.

Les propositions de réaffectation ont en effet représenté, dans le cas du tsunami, des occasions privilégiées pour les organismes de communiquer avec leurs donateurs.

D - L'opinion de la Cour sur la conformité des dépenses des organismes aux objectifs des appels à dons

La mission de la Cour est de « vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ». Le contrôle du compte d'emploi 2004-2005 des ressources « tsunami » des 32 organismes n'a conduit la Cour à aucun refus total de cette conformité.

1 - Pour 15 organismes, une conformité reconnue

Pour 15 des 32 organismes, la Cour est en mesure de déclarer que les dépenses qu'elle a vérifiées ont été conformes aux objectifs de l'appel à la générosité du public.

2 - Pour les autres, les principales recommandations ou réserves de la Cour

Pour les 17 autres organismes, la Cour a assorti son appréciation générale de conformité de recommandations (dans 9 cas) ou de réserves (dans 8 cas).

a) Les recommandations

Plusieurs comptes d'emploi font apparaître un montant encore élevé de ressources affectées non utilisées. La Cour invite les organismes concernés à ne pas conserver ces ressources, à définir au besoin des projets complémentaires, voire à envisager des réaffectations. Il convient, parallèlement, de tenir les donateurs régulièrement informés de la nature et de l'état d'avancement des différents programmes.

Dans les cas de la Croix-Rouge française et du Secours Catholique, elle manifeste sa préoccupation devant l'importance des montants concernés et les délais prévisionnels d'utilisation.

D'autres recommandations portent sur :

- l'amélioration nécessaire des procédures de suivi budgétaire et d'engagement des dépenses ;
- l'indispensable traçabilité des fonds lorsque le circuit d'engagement fait intervenir d'autres organismes, notamment à l'intérieur d'un réseau transnational.

b) Les réserves

Les réserves s'attachent :

- au fait que des fonds « tsunami » ont été employés pour financer des opérations sans lien avec la catastrophe et dans des régions éloignées des zones dévastées ;
- au fait que certains des emplois constatés dans les régions dévastées par le raz de marée sont sans rapport direct avec la catastrophe, avec ce qui a été annoncé aux donateurs, et avec l'objet même de l'organisme ;
- à l'affectation immédiate d'une partie des fonds « tsunami » recueillis à d'autres emplois sans information préalable des donateurs ;
- au caractère seulement déclaratif des dépenses alléguées au soutien des comptes d'emploi, en l'absence de pièces justificatives de l'emploi des fonds ;
- au non-respect de la précaution minimum de séparation des fonctions entre l'engagement des dépenses et le décaissement ;
- au fait pour un organisme redistributeur d'avoir affecté au tsunami une part des sommes collectées inférieure à celle qui avait été annoncée ;
- au caractère encore provisoire en septembre 2006 de comptes d'emploi 2005.

Conclusion générale

De ses vérifications et missions sur le terrain et après avoir consulté d'autres expertises, sans préjuger des résultats des évaluations en cours ou à venir dont certains ne seront pas disponibles avant plusieurs années, la Cour retire plusieurs enseignements.

La combinaison d'une catastrophe naturelle sans précédent, terrifiante dans ses effets et de la « fenêtre » exceptionnelle d'exposition aux médias qu'offrait la période des fêtes de fin d'année a suscité un tel apport de dons privés que les ressources « tsunami » ont largement excédé les besoins de l'urgence humanitaire.

1. La mobilisation, immédiate et exceptionnelle, a concerné l'ensemble des associations caritatives ou spécialisées dans l'humanitaire, urgentistes ou pas, habituées de l'appel à la générosité du public ou pas. Certaines ont, de ce fait, changé totalement d'échelle, voire de métier.

Mais elle a aussi, en France et au premier chef, concerné l'État : dans un contexte de compétition internationale pour une zone sensible, l'engagement fort et rapide des pouvoirs publics, en particulier des ministères des affaires étrangères, de la défense, des finances et de l'intérieur, a été déterminant pour la phase d'urgence et indispensable, notamment dans des fonctions d'animateur et de facilitateur, pour les phases ultérieures.

2. Pour l'exécution de la mission que lui a confiée la loi du 7 août 1991, la Cour avait délibérément choisi la prévention en informant de longue date qu'elle procéderait au contrôle de l'emploi des fonds collectés. Elle s'est attachée à vérifier la correcte application de règles fondamentales qu'elle rappelle à chacun de ses contrôles : veiller à une affectation conforme à l'intention du donateur, y compris pour les produits financiers, modérer les prélèvements pour les frais de collecte et de fonctionnement, assurer la traçabilité au-delà de l'exercice grâce à l'inscription au bilan en « fonds dédiés » des sommes encore non utilisées.

L'examen des actions conduites au cours des dix-huit premiers mois - sans négliger le poids des éléments contextuels - fait ressortir les forces et faiblesses de l'action humanitaire. Schématiquement, il met en évidence des progrès des plus gros organismes en matière de sécurité des procédures - notamment pour la définition et le suivi des projets - et des progrès des plus petits en matière de travail coopératif avec les communautés locales.

Sur le point, essentiel, de l'articulation des projets aidés avec le rétablissement des conditions de vie des populations meurtries par le cataclysme, le constat est largement – mais pas totalement – positif et il n'est que provisoire et partiel ; provisoire car des projets sont engagés dont il faudra vérifier la réalisation, partiel car il reste des fonds non affectés à des projets.

3. Du point de vue financier, le principal constat de la Cour, qui ne disposait pas des comptes 2006 lorsque ce rapport a été établi, touche au montant élevé des ressources, privées ou publiques, encore non utilisées au 31 décembre 2005. Du côté de l'État, un tiers des sommes mobilisées pour les prêts à taux très privilégiés a été consommé. Du côté des organismes contrôlés par la Cour, les fonds restant à employer représentaient globalement à cette date plus de la moitié des ressources globales, avec des situations extrêmement variables d'un organisme à l'autre : quelques-uns avaient tout employé, mais les ressources non utilisées étaient supérieures dans certains cas à 80 %.

Devant de tels montants, des questions posées dès janvier 2005 retrouvent leur actualité et la diversité des réponses est mise en lumière.

Certains organismes ont rapidement constaté qu'ils disposaient de suffisamment de fonds pour faire face aux besoins de l'urgence immédiate ; souhaitant pouvoir consacrer les dons du public à d'autres causes et d'autres zones géographiques dans lesquelles ils estimaient pouvoir intervenir plus utilement, ils ont annoncé qu'ils arrêtaient leur collecte « tsunami ». Ils ont ainsi mené à bien leur mission dans les zones touchées par la catastrophe, employé la totalité des fonds affectés au tsunami avant la fin de 2005, et disposé des moyens nécessaires pour intervenir au Pakistan ou ailleurs, ceci en respectant l'intention des donateurs.

D'autres ont délibérément « mutualisé » les dons reçus en réponse à des publipostages « tsunami », comme ils le font habituellement, misant sur la connaissance qu'ont les destinataires de leurs modes d'action. La Cour insiste une nouvelle fois pour que les messages adressés ne risquent pas d'induire en erreur les donateurs : il est nécessaire que l'appel à dons précise clairement dans ce cas que le don est susceptible d'être utilisé pour toute cause dans le cadre du contrat de confiance qui lie l'organisme à son donateur.

D'autres enfin ont poursuivi leur collecte et se sont refusés à proposer à leurs donateurs une réaffectation significative. Ils sont conduits à élaborer des programmes de longue durée pour épuiser leurs fonds « tsunami », avec les risques de dérive par rapport à l'intention du donateur que présentent des projets aussi éloignés dans le temps.

4. L'examen des conditions dans lesquelles s'est traduit l'exceptionnel mouvement de solidarité suscité par la catastrophe du 26 décembre 2004 conduit la Cour, au-delà de l'indispensable contrôle de la conformité des emplois aux intentions des donateurs, à s'interroger sur les voies à explorer pour utiliser au mieux les ressources publiques et privées ainsi mobilisées.

Il appartient à l'État de rechercher, faciliter et soutenir une coopération entre les différents intervenants pour partager et étayer l'analyse des besoins, et s'accorder sur les critères d'une évaluation de la qualité des réponses apportées par les uns et les autres. Il appartient en revanche aux ONG d'expliquer leur politique à leurs donateurs et de les assurer qu'ils mettent en œuvre des règles et des pratiques qui leur permettent de vérifier que l'effort financier qu'ils ont consenti a permis de venir en aide efficacement aux victimes des désastres dont ils se sentent solidaires.

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

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

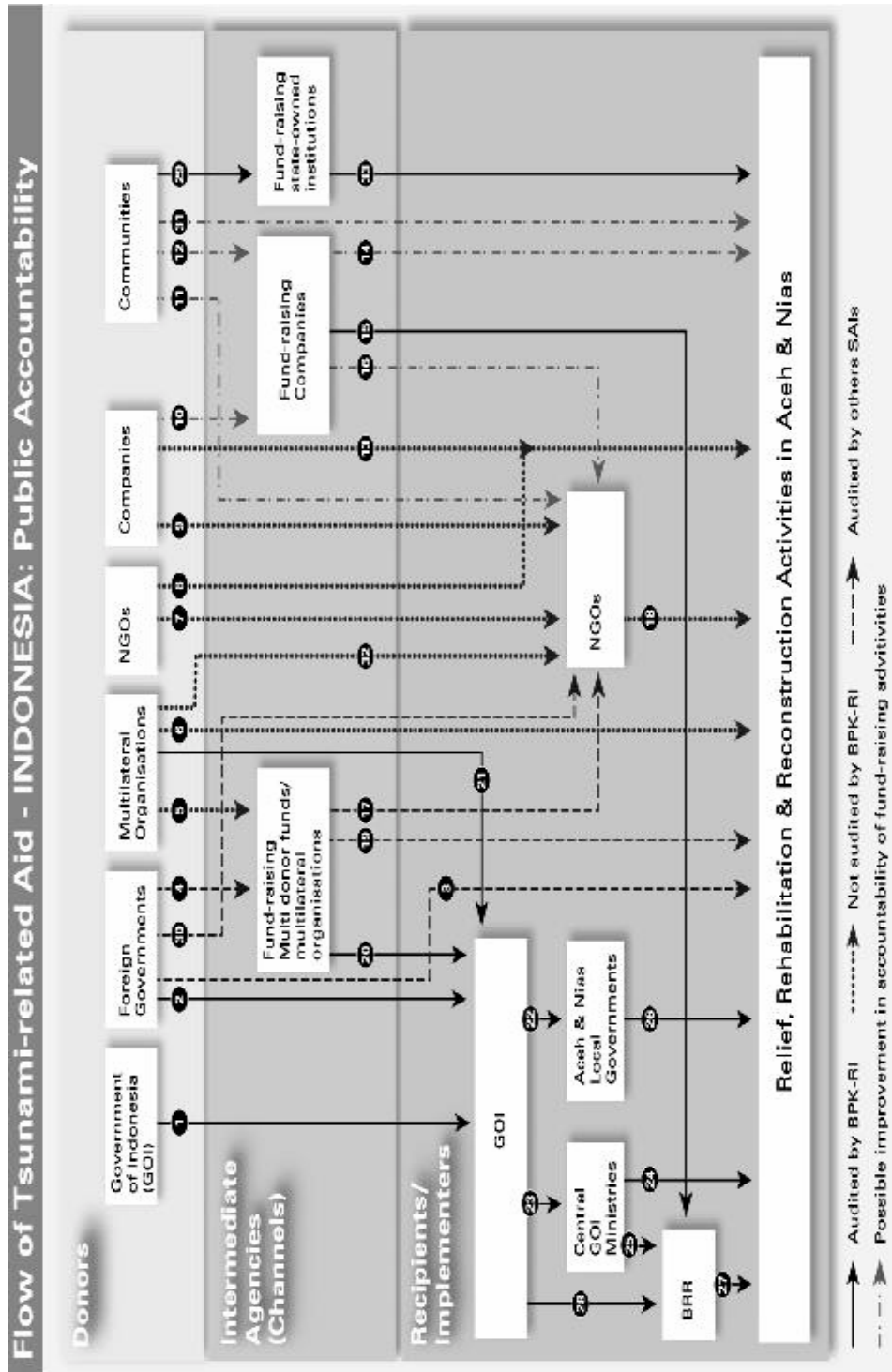
- Annexe 1 -
Présentation agrégée des comptes d'emploi des ressources
des 32 organismes contrôlés par la Cour des comptes
(en valeurs brutes)

EMPLOIS	Montant
Missions sociales Tsunami	129 324 276
dépenses opérationnelles pour actions réalisées directement	42 377 948
versements à d'autres organismes	82 859 079
dépenses de soutien	4 087 249
Frais de recherche des fonds Tsunami	8 045 176
frais directement liés à la collecte, y compris coût des appels	3 792 291
frais de traitement des dons	4 252 885
Frais de fonctionnement	5 612 517
Engagements à réaliser sur ressources affectées	165 061 857
Ressources Tsunami réaffectées	19 872 388
Ressources Tsunami restituées aux donateurs	204 976
TOTAL EMPLOIS	328 121 190
RESSOURCES	Montant
Dons des particuliers	214 332 669
dont France	214 328 629
dont étranger	4 040
Financements entreprises	63 485 509
dont part des entreprises elles-mêmes	62 298 192
dont part récoltée auprès des salariés	1 098 934
dont part récoltée auprès des clients	88 383
Financements d'autres organismes privés	16 175 474
Ss Total Ressources privées	293 993 652
Financements institutionnels France	23 042 832
dont part des institutions elles-mêmes	23 003 061
dont part récoltée auprès des personnels	13 604
dont part récoltée auprès des usagers	26 167
Financements institutionnels européens	6 517 194
Autres financements institutionnels	594 300
Ss total Ressources institutionnelles	30 154 326
Produits financiers	2 909 350
Report ressources non utilisées	615 418
Autres	448 444
TOTAL RESSOURCES	328 121 190

- Annexe 2 -
Présentation agrégée des comptes d'emploi des ressources
des 32 organismes contrôlés par la Cour des comptes
(en valeurs nettes)

EMPLOIS	Montant
Missions sociales Tsunami	123 954 640
dépenses opérationnelles pour actions réalisées directement	42 377 948
versements à d'autres organismes	77 489 443
dépenses de soutien	4 087 249
Frais de collecte des fonds Tsunami	8 045 176
frais directement liés à la collecte, y compris coût des appels	3 792 291
frais de traitement des dons	4 252 885
Frais de fonctionnement	5 612 517
Ressources affectées au tsunami non utilisées	165 061 857
Ressources Tsunami désaffectées	19 872 388
Ressources Tsunami restituées aux donateurs	204 976
TOTAL EMPLOIS	322 751 554
RESSOURCES	Montant
Dons des particuliers	214 332 669
dont France	214 328 629
dont étranger	4 040
Financements entreprises	63 485 509
dont part des entreprises elles-mêmes	62 298 192
dont part récoltée auprès des salariés	1 098 934
dont part récoltée auprès des clients	88 383
Financements d'autres organismes privés	10 805 838
Ss Total Ressources privées	288 624 016
Financements institutionnels France	23 042 832
dont part des institutions elles-mêmes	23 003 061
dont part récoltée auprès des personnels	13 604
dont part récoltée auprès des usagers	26 167
Financements institutionnels européens	6 517 194
Autres financements institutionnels	594 300
Ss total Ressources institutionnelles	30 154 326
Produits financiers	2 909 350
Utilisation de ressources ne venant pas de la collecte tsunami	615 418
Autres ressources tsunami	448 444
TOTAL RESSOURCES	322 751 554

- Annexe 3 -
 - Schéma des flux et des contrôles : l'exemple de l'Indonésie



AeA	Aide et action
ACF	Action contre la faim
ACTED	Agence d'aide à la coopération technique et au développement
ADER	Association pour le développement économique régional
AFD	Agence française de développement
AMI	Aide médicale internationale
ANR	Agence nationale de la recherche
ASEAN	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
BPK	Comité supérieur d'audit de la République d'Indonésie
BCAH (OCHA)	Bureau de coordination pour l'action humanitaire
BICE	Bureau international catholique de l'enfance
BRR	Agence de réhabilitation et de reconstruction (Indonésie)
CAEI	Collectif « Asie-Enfants isolés »
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CER	Compte d'emploi des ressources
CERPHI	Centre d'études et de recherche sur la philanthropie
CFPE	Centre français de protection de l'enfance
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNCC	Compagnie nationale des commissaires aux comptes
CNOSF	Comité national olympique et sportif français
COAHU	Conseil d'orientation de l'action humanitaire d'urgence
CPT	Coordination post-tsunami
CRF	Croix-Rouge française
CST	Conseil supérieur de la télématique
DAECL	Délégation à l'action extérieure des collectivités locales

DAH	Délégation à l'action humanitaire
DFAE	Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGI	Direction générale des impôts
DIPT	Délégation interministérielle post-tsunami
ECHO	European Commission - Humanitarian Aid Office – Office d'aide humanitaire de la Commission européenne
EMDH	Enfants du monde - Droits de l'Homme
ERU	Emergency Response Unit
ESCRIM	Élément de la sécurité civile rapide d'intervention médicale
ESF	Électriciens sans frontières
FASEP	Fonds d'aide au secteur privé
FDF	Fondation de France
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
GEAOM	Groupe Ecole d'application des officiers de marine
HCCI	Haut Conseil de la coopération internationale
HCR	Haut Commissariat pour les réfugiés
IFREMER	Institut français pour l'exploitation de la mer
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions – Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPG	Institut de physique du globe
IRW	Islamic Relief Worldwide
MAE	Ministère des affaires étrangères
MDM	Médecins du monde

MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MSF	Médecins sans frontières
OAA	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
OHFOM	Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte
OMI	Office des migrations internationales
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PIROI	Plate-forme d'intervention régionale de l'Océan Indien
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSF	Pompiers sans frontières
RADA	Reconstruction and Development Agency (Sri Lanka)
RPE	Réserve pays émergents
SAHNU	Services aériens humanitaires des Nations Unies
SSF	Secouristes sans frontières
SIF	Secours islamique français
SPF	Secours populaire français
SOS-VE	SOS Villages d'enfants
TSF	Télécoms sans frontières
UEPLM	Un Enfant par la main
UGIVC	Unité de gendarmerie d'identification des victimes de catastrophe
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
URD	Groupe Urgence Réhabilitation Développement
USAID	United States Agency for International Development
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

**LISTE DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES**

	Pages
Réponse du Ministre des affaires étrangères.....	207
Réponse du Président de « Aide et Action ».....	210
Réponse de la Présidente de « Aide Médicale Internationale »	210
Réponse du Président du Bureau International Catholique de l'Enfance (BICE).....	211
Réponse du Président de la Croix-Rouge française.....	212
Réponse du Président de « Electriciens sans Frontières ».....	217
Réponse du président de la « Fondation de France ».....	219
Réponse de la Présidente de la Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France.....	224
Réponse du Président de « Médecins du Monde ».....	225
Réponse du Président de « Médecins sans Frontières ».....	226
Réponse du Président de « Partage ».....	227
Réponse du Président de « Secouristes Sans Frontières ».....	229
Réponse du Président du « Secours Catholique - CARITAS France ».....	231
Réponse du Président du « Secours Islamique France ».....	233
Réponse du Directeur général de « Solidarités Aide Humanitaire d'urgence ».....	234
Réponse du président de « Solidarité Laïque ».....	236
Réponse du Président de « Un Enfant par la Main ».....	237
Réponse du Président du Comité français pour l'UNICEF.....	238

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La Cour fait dans son relevé le point sur les moyens mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères face à la catastrophe humanitaire provoquée par le tsunami de décembre 2004 en Asie du sud-est. Elle souligne à cette occasion la rapidité de la mobilisation des différentes instances du ministère, chacune dans son domaine de compétence, tout en énonçant des axes possibles d'amélioration du dispositif de réponse aux crises, à un niveau ministériel et interministériel.

1 – Le recours au fonds de concours du ministère des affaires étrangères

La Cour relève que les collectivités territoriales ont peu utilisé le fonds de concours du ministère des affaires étrangères.

La délégation à l'action humanitaire (DAH) est consciente que les collectivités territoriales ont spontanément peu recours à ce fonds de concours et elle a engagé un effort de sensibilisation en conséquence. Cependant, elle observe que le processus de transfert de fonds par ce biais est particulièrement lent et que les contributions susceptibles d'être apportées par les collectivités ne répondent pas toujours aux impératifs de l'urgence.

2 – Les actions d'urgence

La Cour relève l'action positive et réactive des associations spécialisées dans des domaines techniques comme Electriciens sans frontières (ESF) et télécoms sans frontières (TSF).

Le ministère des affaires étrangères partage cette appréciation positive portée sur les interventions d'ESF et de TSF. La Délégation à l'action humanitaire (DAH) a prévu d'associer ces deux ONG lors de ses futures interventions dans le cadre d'une base de soutien logistique déployée sur un site de catastrophe. Ce type de partenariat intégrera également VEOLIA WATERFORCE pour couvrir des besoins urgents en assainissement.

3 – L'animation et la coordination des services de l'Etat

La Cour pose la question des positionnements respectifs de la Délégation à l'action humanitaire (DAH) et de la Direction des français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE).

Ces deux directions conservent leurs champs de responsabilité respectifs. Leur action dans des positionnements complémentaires est en outre renforcée, dans le cadre de la LOLF, par l'identification de moyens au sein de deux programmes ministériels différents, le programme 151 « Français à l'étranger » pour la DFAE et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » pour la DAH. L'unité d'appui à la

gestion des crises créée au sein du ministère des affaires étrangères a notamment pour mission de veiller à l'interopérabilité et à la coordination des centres de situation. Les opérations menées en juillet 2006 lors de la crise au Liban ont montré la complémentarité des deux directions, avec notamment le transport des agents et matériels de la DAH dans les avions et bateaux affrétés par la DFAE pour l'évacuation des ressortissants entre Paris et Chypre et Larnaca et Beyrouth (pas de « trajet à vide »), donc sans frais supplémentaires.

La Cour pose la question des voies d'amélioration pour l'appréciation immédiate de l'adéquation des moyens aux besoins ainsi que celle du recours aux capacités militaires de transport aérien.

L'expérience du tsunami de 2004 a, en effet, conduit le ministère des affaires étrangères à améliorer son plan de réponse immédiate. C'est ainsi que, lors du tremblement de terre de Java en mai 2006, une équipe d'évaluation, constituée d'officiers de sécurité civile, de personnels de la santé et d'un membre de la Délégation à l'action humanitaire (DAH) a pu être envoyée dès le jour même du séisme à bord d'un appareil militaire de l'armée de l'air. Le travail accompli par cette mission a permis l'ajustement des moyens dépêchés ensuite sur place.

La Cour pose la question des renforcement quantitatif et qualitatif des postes diplomatiques.

Ce besoin a été bien identifié par le ministère des affaires étrangères et la mise à disposition immédiate de compétences, notamment dans le domaine consulaire, fait l'objet de missions de renfort sur la base d'un vivier de candidatures d'agents du ministère, candidatures permanentes ou à l'annonce d'une crise. Cette mobilisation est organisée par une structure dédiée au sein de la direction des ressources humaines du ministère. Le dispositif a montré son efficacité au mois de juillet 2006 par l'envoi de renforts à Beyrouth, Chypre et en Turquie qui a permis, sans heurts, l'évacuation de près de 15 000 personnes. Il peut encore être amélioré.

Le ministère des affaires étrangères entend, par ailleurs, poursuivre un effort spécifique de formation des personnels exerçant en ambassade les fonctions d'attachés humanitaires.

4 – Le rôle des postes diplomatiques français

La Cour relève à nouveau la nécessité de renforcer en personnel les postes diplomatiques confrontés à une catastrophe de l'envergure de celle du tsunami.

Ce besoin a en effet été bien identifié par le ministère des affaires étrangères. La réponse est la même que celle donnée pour la question précédente.

5 – La cellule téléphonique de réponse aux familles

La Cour constate l'amélioration considérable du dispositif de réponse téléphonique aux familles par le recours à un « partenariat public privé ».

Il peut être mentionné que ce dispositif a été expérimenté lors des opérations du mois de juillet 2006 au Liban, et a contribué au succès de l'évacuation de près de 15 000 personnes.

6 – La communication avec les familles

La Cour relève l'importance qu'il convient de donner à la relation particulièrement délicate avec les parents des victimes dans la phase ultérieure à la période de crise.

Le ministère des affaires étrangères partage cette appréciation de la Cour. La décision a été prise, en conséquence, de confier à un membre du Cabinet du Ministre et à un ambassadeur, chargé de mission pour les catastrophes naturelles, la responsabilité de la relation avec les familles et les associations de familles de victimes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « AIDE ET ACTION »

Le rapport de la Cour des comptes sur « L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 » semble être le pertinent reflet de nos démarches qui investissent le long terme et des caractéristiques liées à notre domaine d'activité.

Par conséquent, nous n'apporterons aucune observation aux éléments portés à notre connaissance.

Nous vous remercions pour vos remarques que nous ne manquerons pas d'intégrer, et nous nous félicitons de la qualité des échanges que nous avons eu tout au long de ce respectable travail.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE « 'AIDE MÉDICALE INTERNATIONALE »

Selon la Cour : « L'association Aide médicale internationale (AMI) a utilisé pour enregistrer les dons un logiciel qui manque de fiabilité, n'a conservé aucun bordereau de versement, ce qui ne permet pas de vérifier la pertinence de l'affectation, et ne numérotait pas les reçus fiscaux qu'elle éditait. L'association a exposé à la Cour qu'elle a mis en place en 2006 une procédure de numérotation des reçus et qu'elle procède désormais à des rapprochements mensuels entre la comptabilité et le logiciel des dons ».

Réponse : A propos du logiciel de dons utilisé par l'AMI : si nous reconnaissons des lacunes (comme le défaut de numérotation automatique des reçus fiscaux, auquel nous avons remédié en 2006, avec la numérotation manuelle) au logiciel de dons que nous utilisons, il nous semble exagéré de parler de manque de fiabilité. En effet, il s'agit d'un logiciel développé par une entreprise spécialisée qu'a acheté l'AMI, qui nous permet d'avoir une base de données fiable quant aux noms, coordonnées, montant, dates des dons et édition des reçus fiscaux, etc. Cet ensemble de données nous fournit l'essentiel des données dont nous pouvons avoir besoin.

Par ailleurs, il est mentionné que « l'AMI n'a conservé aucun bordereau de versement, ce qui ne permet pas de vérifier la pertinence de l'affectation » : s'agissant des dons reçus pour la catastrophe du tsunami, ceux-ci étaient spontanés et de fait rares ont été ceux accompagnés d'un bordereau. Afin de connaître au mieux l'affectation de ces dons, nous avons demandé aux donateurs de mentionner « AMI Asie du Sud Est » au dos des chèques afin de pouvoir affecter au mieux ces dons. Il est à noter que sur le total des dons reçus entre le 26 décembre 2004 et la fin du mois de janvier 2005, c'est-à-dire au moment de l'afflux exceptionnel des dons, 97 % de ceux-ci ont été affectés sur les programmes ouverts suite à la catastrophe du tsunami.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU BUREAU INTERNATIONAL
CATHOLIQUE DE L'ENFANCE (BICE)*

Le rapport public de la Cour des comptes sur «L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 appelle de ma part les observations suivantes.

Il me semble que le rapport traite une question essentielle lorsqu'il note que, dans le cas du tsunami, le problème traditionnel des organisations non gouvernementales qui consiste à trouver des financements pour leurs projets, s'est inversé puisqu'il leur a fallu trouver l'utilisation de ressources abondantes voire, dans certains cas, trop abondantes, avec tous les risques de dérives que cette situation a pu entraîner.

Cette observation invite à réfléchir à la façon dont, s'agissant d'aide d'urgence pour des catastrophes de grande ampleur, pourrait être mis en place un mécanisme de concertation rapide entre les organisations faisant appel à la générosité publique avec, peut-être, une procédure centralisée permettant de suivre sur un rythme à définir les remontées des dons.

D'autre part, lorsque des organisations ont des dons excédant leurs besoins, peut-être pourrait-on aussi imaginer que, parmi les options de réaffectation proposées aux donateurs, figure la possibilité de réaffecter ces excédents à un fonds spécial pour les urgences dont la gestion pourrait être confié à la Fondation de France. S'il avait existé, un tel dispositif aurait peut-être permis de combler, au moins partiellement, avec les excédents du tsunami, l'insuffisance des fonds collectés pour le tremblement de terre du Pakistan.

Il me semble que, si ce n'est déjà le cas, le Comité de la charte pourrait être utilement invité à réfléchir à ces questions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE

La Croix-Rouge française souhaite rappeler quelques convictions qui fondent son engagement et son action humanitaires.

La Croix-Rouge française emploie les dons qui lui sont confiés dans la perspective d'une action humanitaire durable. Dans le cas du tsunami comme dans toutes les catastrophes, le don est déclenché par l'urgence mais il n'est pas destiné qu'à l'urgence. Les images du tsunami diffusées par les médias montraient l'ampleur des destructions et la nécessité de reconstructions. L'intention du donateur – aider les victimes – s'étend, au-delà de l'urgence à la post-urgence et à la reconstruction. L'urgence est le ressort et le facteur déclenchant de la générosité, elle n'en est pas le seul objet. C'est la conviction de la Croix-Rouge française et le fondement de son action qu'on ne peut sauver quelqu'un de la noyade sans tout faire, à mesure de ses compétences et de ses moyens, pour l'accompagner ensuite dans le difficile chemin du retour vers une vie la plus normale possible. C'est ce qu'exprime notre engagement dans une « action humanitaire durable ».

Aider les victimes des catastrophes à retrouver leur dignité passe par la restauration d'au moins quatre éléments essentiels : une maison, l'éducation, l'accès aux soins, un revenu. C'est dans ces pistes, et dans la prévention des catastrophes, que se déploie l'action de la Croix-Rouge française. Quand des opérations de reconstruction sont nécessaires, elles n'ont pas pour but de reconstituer les conditions antérieures : la Croix-Rouge française ne reconstruit pas à l'identique mais cherche à reconstruire mieux (build better) pour réduire les vulnérabilités qui sont plus grandes dans les pays pauvres. Cette ligne est conforme aux préconisations des Nations Unies (cf. rapport tsunami recovery : taking stock after 12 months cité par la Cour).

Dans le cadre de cet engagement et de ces orientations, la Croix-Rouge française a engagé un programme de réponse aux victimes du tsunami d'une ampleur considérable. Il regroupe 157 projets différents qui portent, au-delà de l'urgence et de la post-urgence, sur cinq domaines principaux : les soins et l'hygiène (soins dans les hôpitaux et dispensaires, promotion à l'hygiène dans les écoles, fourniture d'ambulances, fourniture d'un logiciel du don du sang...), l'eau et l'assainissement (installation de stations de traitement d'eau potable, production et distribution d'eau, forages, points d'eau collectifs, raccordement aux réseaux d'eau potable, gestion des déchets, construction de latrines...), la relance d'activités économiques (marchés, commerce, bassins piscicoles, réhabilitation de rizières, construction de centres de formation...), la réhabilitation et la reconstruction de maisons individuelles et d'équipements sanitaires et sociaux (45 projets, 1700 maisons terminées, 65 structures sanitaires ou sociales), et enfin des programmes de prévention et de préparation de la réponse aux catastrophes. Au total, ce programme touche plus de 800 000 bénéficiaires, sans compter

la population couverte dans l'Océan Indien par le projet régional de prévention des catastrophes.

Le rythme de dépense de la Croix-Rouge française, conforme aux engagements pris début 2005, est en phase avec le contenu d'un programme qui ne se limite pas à l'urgence. Ainsi, à la fin 2006, 59 projets sont déjà clos. Le total des dépenses à fin 2006 s'élèvera à 45,3 millions d'euros soit 39,1 % de la collecte totale perçue par la Croix-Rouge française. Selon les dernières estimations, il sera à fin 2007 de 85,3 millions d'euros, soit 73,6 % de la collecte totale. Ce rythme de dépense confirme la durée de l'engagement de la Croix-Rouge française pour les victimes du tsunami qui, comme précisé dès le début 2005, s'étendra sur environ cinq ans. Il faut encore ajouter que l'accélération de la dépense constatée est normale dans un programme qui, comme la Cour l'a relevé, fait une place importante aux projets de reconstruction (les phases initiales de planification et d'étude sont toujours moins coûteuses que les phases postérieures d'aménagement et de construction). Au total, l'exécution du programme, tel qu'apprécié aujourd'hui, conduira la Croix-Rouge française à dépenser plus de 100 millions d'euros.

**Chapitre I.I.A.- I : Un message insistant sur l'urgence*

La Cour s'interroge sur l'utilisation des dons pour des actions dépassant l'urgence. La Croix-Rouge française affirme à nouveau que, pour toute catastrophe, l'urgence est le ressort de la générosité mais elle n'en est pas le seul objet. Dans le cas du tsunami, les donateurs ont bien pu apprécier, dès les premières images télévisées, l'ampleur des dégâts matériels et la nécessité, au-delà d'un soutien immédiat aux victimes survivantes, d'un effort de reconstruction. Cette idée a été développée précédemment.

**Chapitre I.I.D.1 – a) L'importance des dons spontanés*

La Cour indique que la Croix-Rouge française n'a pas lancé d'appel aux dons. En réalité, la Croix-Rouge française a ouvert une boîte postale (la BP 100) dès le 26 décembre 2004. C'est bien une forme d'appel aux dons. Il est exact que, par la suite et pour les raisons relevées par la Cour, il n'a pas été nécessaire de relancer les appels à la générosité.

La Cour émet un doute sur l'affectation des dons ne portant pas spécifiquement la mention tsunami. La Croix-Rouge française précise à nouveau que tous les dons reçus portant une mention relative à l'Asie ont été affectés à l'aide aux victimes du tsunami ainsi que tous les dons reçus par la boîte postale 100, qu'ils aient – ou non – porté une mention relative au tsunami.

*Chapitre I.I.D.2 : La mobilisation des entreprises

En évoquant la mobilisation des entreprises, la Cour mentionne les vacations d'avion mises à la disposition de la Croix-Rouge française par une entreprise d'aviation. C'est en effet un des nombreux exemples de contributions en nature (mise à disposition de personnels, dons d'équipements...) que la Croix-Rouge reçoit régulièrement lors des catastrophes et qui sont nécessaires à l'action des associations de solidarité internationale.

*Chapitre I.II.B.2 : Le ministère des affaires étrangères

La Cour estime « vagues » les termes de la convention passée entre la Croix-Rouge française et la direction des Français à l'étranger (DFAE) du ministère des affaires étrangères. La Croix-Rouge française ne partage pas cette appréciation sur une convention renouvelée chaque année par laquelle le ministère s'engage à soutenir financièrement les interventions de la Croix-Rouge française en faveur des Français en difficulté à l'étranger : les missions soutenues sont les suivantes : mise à disposition de personnels (médecins, assistantes sociales, psychologues), aide financière ponctuelle ou durable, envoi de médicaments ou de matériel médical.

*Chapitre II – L'emploi des fonds pendant les dix-huit premiers mois

La Cour présente la distinction importante entre l'urgence et la post-urgence. Pour la Croix-Rouge française, la post-urgence ne se confond pas non plus avec la reconstruction. Ces deux phases peuvent être simultanées mais ne sont pas de même nature. La post-urgence consiste à mettre en œuvre des réponses provisoires en attendant le lancement effectif du processus de reconstruction. Une « action humanitaire durable » s'articule autour de ces trois actions : l'urgence, la post-urgence, la reconstruction (des bâtiments mais aussi des vies).

Cette notion fondamentale pour la Croix-Rouge française n'est pas un choix fait à l'occasion du tsunami. Seuls les mots sont nouveaux, ils ont été formulés et expliqués par le président de la Croix-Rouge française dans son ouvrage intitulé *L'urgence humanitaire, et après ? La réalité qu'ils désignent n'est rien d'autre que l'expérience constante de la Croix-Rouge française dans son action humanitaire, à l'étranger comme en France.*

*Chapitre II.I – Phase « urgence » : des objectifs atteints

La Cour observe à nouveau que l'urgence a été le ressort des dons et s'étonne de l'utilisation de ces dons pour des actions dépassant l'urgence. Une fois encore, l'urgence déclenche le don mais n'en est pas l'unique objet. Cette idée a été développée précédemment.

*Chapitre II.I.B.1 –b) D'autres modalités d'évaluation

La Cour met en valeur l'aide d'Electriciens sans frontières à la Croix-Rouge française. Il est exact que les aides en nature des entreprises ou d'autres organisations sont précieuses (notamment pour les travaux d'expertise) mais elles ne constituent pas une nouveauté.

*Chapitre II.II.A – Programmes dits « intégrés »

Au sujet du programme de reconstruction de l'association sri lankaise SLRT, financé par la Croix-Rouge française, il faut préciser que, contrairement à ce qui est indiqué, à l'école de Polathumodora, l'association ne travaille pas à l'équipement d'une piscine mais à la construction d'une bibliothèque et de différentes salles de cours.

*Chapitre II.II.C - Hébergement et logement – I- Présentation du thème

La Cour cite la construction de maisons sur l'île de Gan (atoll de Laamu) aux Maldives où la Croix-Rouge française construit 240 maisons pour reloger des victimes du tsunami. Le contrat prévoit la construction optionnelle de 160 maisons supplémentaires.

*Chapitre II.II.C.2 – Les problèmes rencontrés

En dehors de la surenchère et de la rareté foncière, il faut remarquer que la limitation des capacités locales de construction pose souvent des difficultés au déploiement de nos projets d'hébergement et de logement. C'est notamment pour renforcer les capacités de construction que la Croix-Rouge française a soutenu le programme Bioforce de formation aux métiers du bâtiment à Sri Lanka.

*Chapitre II.II.C.2. e) – La surenchère entre ONG

Quand la Cour décrit les difficultés rencontrées par les associations humanitaires pour les programmes d'hébergement et de logement, elle pointe en particulier la surenchère entre organisations non gouvernementales (ONG). La Croix-Rouge française a toujours refusé de céder à cette pratique en se concentrant uniquement sur son savoir faire et sur la qualité de ses programmes. L'exemple cité par la Cour en témoigne d'ailleurs très bien.

*Chapitre II.II.G.2 – Les problèmes rencontrés

La Cour attire l'attention sur les programmes visant à renforcer les capacités institutionnelles. Elle remarque à juste titre qu'il ne s'agit pas de programmes d'urgence. La Croix-Rouge française souligne néanmoins que le renforcement des capacités institutionnelles permet de traiter l'urgence avant la catastrophe, en améliorant les systèmes locaux de réponse à l'urgence. Il s'agit de réduire les vulnérabilités pour que la même catastrophe, dans cinq ans, ne produise pas les mêmes effets.

*Chapitre II.III.A – Au 31 décembre 2005, des fonds restant à utiliser d'un montant élevé

Si la part des ressources non utilisées par la Croix-Rouge française était bien de 85 % à la fin de décembre 2005, ce chiffre doit évidemment être actualisé. Selon les dernières estimations, il sera de 61 % à fin 2006 et de 26,4 % à fin 2007. Ainsi, près des trois quarts de la collecte totale auront été employés en trois ans, ce qui confirme l'engagement initial de la Croix-Rouge française d'une action sur cinq ans au moins.

*Chapitre II.III.C – Au fil du temps, un risque de dérive

*La Cour remarque que la Croix-Rouge française ne reconstruit pas à l'identique mais cherche à reconstruire mieux. Comme elle l'a indiqué dans ses remarques liminaires, la Croix-Rouge française assume totalement ce choix qui correspond aux préconisations du rapport de l'Organisation des Nations Unies intitulé *Tsunami recovery : taking stock after 12 months*. Reconstruire mieux à l'occasion des catastrophes est précisément une façon de réduire les vulnérabilités induites par la pauvreté*

* Chapitre III.I.A.3- b) – En ce qui concerne les organisations non gouvernementales et autres acteurs privés

La Cour met en valeur le choix de la Croix-Rouge française de ne pas se limiter, pour le tsunami, à ses missions d'opérateurs directs mais de financer aussi les projets d'autres partenaires. C'est en effet l'ampleur de la catastrophe qui a conduit la Croix-Rouge française à élargir ses méthodes habituelles d'intervention par la conclusion d'accords de partenariat avec d'autres associations, de façon à ne pas limiter son action au dimensionnement de ses équipes, même renforcées.

* Chapitre IV.II.A.3 – Les réaffectations sont possibles, mais doivent se faire dans la transparence

La Cour estime que « le montant des dons [dépasse] largement les besoins constatés sur place ». La Croix-Rouge française ne partage pas cette appréciation pour les raisons développées au début de cette réponse et qui tiennent à la fois à l'ampleur du programme qu'elle conduit, aux sollicitations qui lui parviennent toujours et surtout au constat, sur le terrain, de besoins aujourd'hui encore non satisfaits.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « ELECTRICIENS SANS FRONTIÈRES »

En préalable aux observations que nous souhaitons vous suggérer, il nous paraît important de souligner qu'Electriciens sans frontières est une ONG qui agit dans le domaine du développement depuis de nombreuses années, mais ce n'est que récemment que nous avons élargi notre champ d'action en agissant dans le domaine de l'urgence et de la post-urgence. Nous pensons que ces derniers types d'intervention sont complémentaires des premiers, car il existe de véritables passerelles pour inscrire notre action dans la durée, depuis l'urgence, via la post-urgence et la reconstruction, jusqu'au développement. Le tsunami a constitué pour notre association une opportunité de mettre en œuvre ce concept de manière concrète pour la première fois. Après les premières opérations engagées au lendemain de la catastrophe, nous sommes maintenant dans la phase de reconstruction et dans la perspective d'actions de développement.

**Chapitre II.III.A.3 – Cas où les fonds restant à utiliser sont compris entre un tiers et deux tiers des ressources*

Le processus de montage des projets et de reconstruction est long. Nous souhaitons en, effet, au-delà de l'urgence, inscrire nos réalisations dans la durée, et l'association souhaite que la reconstruction soit une passerelle entre l'urgence et le développement. Pour cela, l'élaboration de partenariats solides est à la fois nécessaire et incontournable. Les projets se construisent pour eux quand il s'agit des populations victimes du tsunami, mais aussi avec eux, qu'il s'agisse de partenaires locaux ou de partenaires du Nord. Nous assurons une réponse immédiate pour certaines infrastructures d'urgence comme l'alimentation en eau consommable, ou l'alimentation en énergie de centres de soins ou de secours, mais privilégions pour les projets de post urgence ou de reconstruction une réponse réfléchie et construite, qui nécessite donc un temps d'élaboration plus long. L'utilisation de nos fonds reflète donc cette approche en deux temps, soit un engagement immédiat, lourd en matériel comme les groupes électrogènes, au lendemain de la catastrophe, et une mobilisation humaine forte sur cette brève première période pour la mise en place des équipements. Ensuite, le cheminement se poursuit, mais à un rythme moins soutenu, le temps de la qualification des besoins, de l'identification des partenaires et du montage de projets.

Ainsi, si près de 259 K€ n'étaient pas encore utilisés au 31 décembre 2005, le montant a été diminué quelques mois plus tard. Ainsi, au 31 août 2006, 242 210 € étaient non utilisés, mais la prévision d'utilisation de la majeure partie est la suivante :

** 170 952 € de dépenses prévues sur les projets en cours :*

- 126 921 € pour le projet 11 à Banda Aceh en partenariat avec Triangle ;

- 2 014 € et 28 730 € engagés sur les projets 7 et 9 de Caserne de Pompiers à Banda Aceh ;

- 1 000 € engagés sur le projet 10 de micro barrages dans le parc Leuser ;

- 1 197 € engagés sur le projet 8 du centre d'accueil des veuves et orphelins au Sri Lanka ;

- 8 589 € sur le projet 6 aux Maldives ;

- 2 500 € pour le projet 5 de réhabilitation des infrastructures électriques du village des pêcheurs de Beruwala .

** 13 395 € ont été alloués pour des prestations de notre commissaire aux comptes ;*

** 7 000 € sont prévus pour la réalisation de la plaquette de bilan des actions destinées aux donateurs ;*

** 50 863 € ne sont pas encore affectés.*

En somme, c'est environ de dernier montant de 51 K€ qui à ce jour n'est pas encore affecté.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION DE FRANCE

La Fondation de France souligne le contexte dans lequel elle est invitée à réagir.

- d'une part elle a déjà apporté à la Cour des réponses argumentées aux remarques qui posent problème la concernant dans cette synthèse. La Fondation de France prend acte du fait que la Cour « a constaté la conformité des actions (qu'elle) a exécutées ou engagées (...) avec les objectifs définis par l'appel à la générosité publique au titre du tsunami. »

- d'autre part, la Fondation de France n'a été destinataire que des passages où elle est citée, ce qui ne lui a pas permis d'avoir une vision d'ensemble du rapport et donc du contexte dans lequel on analyse son action.

**Chapitre I.I.D.1 c)- Une ampleur inhabituelle*

S'il est vrai que la collecte de fonds pour les victimes du Tsunami est de loin la plus importante que la Fondation de France ait effectué dans des contextes d'urgence internationale, en revanche on ne saurait parler de « bouleversement » à l'échelle de l'organisation. Il faut en effet ramener le chiffre de 20 M€ au volume de dons manuels habituellement traité par l'organisation (47.281.469 € en 2002, 42.583.664 € en 2003, 41 687 001 € en 2004, 49 653 234 €* en 2005). Par ailleurs, pour maîtriser sa croissance et faire face à d'éventuels surcroûts ponctuels d'activité, la Fondation de France pratique le recours à des prestataires de service externes. Sa collaboration régulière avec certains de ces intervenants lui permet de les mobiliser très vite. Enfin, en matière d'opérations spéciales, le Tsunami n'était pas une première. A la demande des pouvoirs publics, la Fondation de France a géré les trois premières collectes du Sidaction, et en particulier la première qui s'est élevée à 300 000 000 francs grâce à la diffusion simultanée de la même émission sur les cinq chaînes de télévision nationales.*

**hors urgences*

**Chapitre II.II. E .2 b) la mauvaise appréciation des besoins*

Pour illustrer le fait que les associations auraient disposé « de capacités financières excédentaires, dues notamment au fait que les premières estimations du nombre d'orphelins ou d'enfants isolés ont été totalement erronées » la Cour cite l'exemple d'un projet de l'association Un enfant par la main en Indonésie.

Il convient de rechercher ailleurs que dans des premières estimations, certes surdimensionnées mais pas « totalement erronées », l'explication de la diminution importante du programme de l'association. Certaines activités prévues ont été supprimées pour éviter les chevauchements avec l'intervention d'autres ONG ou institutions : campagne de vaccination et kits d'hygiène qui ont finalement été pris en charge par OMS et l'Unicef.

** Chapitre II.III – Les ressources qui restent inemployées dans le compte d'emploi consolidé*

La Fondation de France souhaite signaler que le lexique retenu par la Cour diffère de celui qu'elle utilise dans ses comptes rendus :

Tandis que la Cour considère comme synonymes les expressions « engagements à réaliser, ressources restant à utiliser, fonds dédiés », la Fondation de France distingue plus classiquement ces trois expressions de la manière suivante :

- « Engagements à réaliser » vise les sommes mobilisées pour couvrir soit :

des commandes de prestations

des subventions attribuées et officiellement notifiées à leurs bénéficiaires, qui n'ont pas encore fait l'objet d'un paiement (ou décaissement)

- « Fonds dédiés » vise les sommes affectées par les donateurs à une cause précise. En ce qui concerne l'opération de la Fondation de France en faveur des victimes du Tsunami, toutes les ressources mobilisées correspondent à des fonds dédiés.

- « Ressources restant à utiliser » vise les sommes qui n'ont pas encore été attribuées, qui correspondent donc au reliquat des fonds dédiés non engagés.

** Chapitre II.III.A.2 – Des fonds dédiés inférieurs au tiers des ressources*

Concernant les reliquats des « fonds dédiés » calculés par la Cour, la Fondation de France souligne que :

- La Cour a mené son enquête avant la clôture de l'exercice 2005. Comme elle le souligne « les fonds inscrits en fonds dédiés reflètent mal le calendrier des 85 projets au cofinancement desquels elle a prévu de consacrer les fonds de la collecte. » En effet l'analyse trop précoce des ratios recettes/dépenses effectives donne une fausse idée du bon déroulement des projets de reconstruction qui nécessitent une longue phase de préparation. Le rythme des dépenses, qui n'est pas linéaire, s'accélère dans la phase de réalisation. Au 30 septembre 2006, 75% des montants engagés par la Fondation de France étaient effectivement décaissés.

La Fondation de France ayant clairement annoncé dès le début de l'opération qu'elle financerait la post-urgence et la reconstruction, il est normal que les projets s'inscrivent dans le moyen terme.

- Les subventions ont été attribuées par la Fondation de France tout au long de l'année 2005, et parfois vers la fin de l'exercice, notamment en ce qui concerne les principaux bénéficiaires qui ont souvent reçu leurs aides en plusieurs engagements successifs.

Ainsi, les engagements suivants ont été notifiés aux bénéficiaires le 21/09/2005 :

- Ader : 400 000 euros*
- Architecture et développement : 250 000 euros*
- Atlas logistique : 550 000 euros*
- Première urgence : 110 000 euros*
- Acted : 500 000 euros*

- Enfin, la plupart des associations ont obtenu les autres co-financements après l'engagement de la Fondation de France.

A la lumière de ces précisions, l'on voit combien la production de ratios peut donner une fausse image de la réalité « opérationnelle ». En outre, le chiffre de 88% cité est un extrême, la moyenne des fonds dédiés s'élevant à la date du contrôle à 62% si l'on considère l'ensemble des Comptes d'emplois des associations financées.

**Chapitre I.III.B.3- Les organismes redistributeurs confrontés à l'insuffisance de projets solides*

La Cour note : « On peut remarquer que, quand un projet échoue ou ne va pas jusqu'à son terme, les redistributeurs ne font pas preuve de zèle pour récupérer les fonds non consommés. Ce fut le cas de la Fondation de France après la clôture d'un programme d'Un enfant par la main, surdimensionné au départ et finalement exécuté à moitié seulement. » La Fondation de France s'étonne de cette remarque et de l'exemple supposé l'illustrer. Comme elle l'a fait remarquer à la Cour dans sa réponse de septembre 2006, étant donné sa pratique des paiements échelonnés au fur et à mesure de comptes rendus d'étapes, la Fondation de France se trouve rarement en position de devoir réclamer le remboursement de sommes importantes. En cas de réalisation partielle d'un projet, il lui suffit généralement d'annuler le versement des tranches d'engagement prévues. D'autre part, dans les quelques cas où l'utilisation d'un règlement effectif n'a pas pu être intégralement justifié par les ONG bénéficiaires, la Fondation de France a réclamé et obtenu le remboursement de la différence. C'est ce qui c'est passé avec l'association Un Enfant par la main. Sur une première tranche de 85.000 euros, le co-financement apporté par la Fondation de France a été de 35 000 euros. N'ayant pu justifier, sur cette part du co-financement que 33 466 euros de dépenses, l'association l'a remboursée de 1 534 euros par chèque en août 2006.

* Chapitre III-I-A-3 - La recherche de cohérence et de concertation avec les autres acteurs publics et privés

La Fondation de France ne comprend pas pourquoi la Cour, qui semble d'abord constater que l'effort de coordination français a été bienvenu et efficace, parle tout à coup d'un « apparent succès ». La Fondation de France revendique cet effort de coordination comme une de ces initiatives « structurantes » relevant de la mission d'un bailleur privé soucieux de clarifier au maximum le contexte d'intervention de ses projets pour éviter les risques de la post-catastrophe : effet d'aubaine, concurrence, chevauchement et gaspillage... Les donateurs en ont été clairement informés, ces missions faisant notamment l'objet d'un encart p. 9 dans la brochure « Tsunami en Asie du Sud : bilan des interventions 11 mois plus tard » (brochure téléchargeable sur le site internet de la Fondation de France).

*Chapitre III- II-A-2- Les organismes redistributeurs

Analysant les modes opératoires des organismes redistributeurs, la Cour note : «Cependant, ce système a un inconvénient en terme de coûts : l'intervention de chaque organisme, collecteur ou opérateur, entraîne des frais de gestion qui réduisent d'autant le montant des ressources opérationnelles. A titre d'exemple, pour les subventions versées par la Fondation de France à Emmaüs international, le coût cumulé a été estimé à 25% ».

Tout d'abord la Cour prend à titre d'exemple, avec Emmaüs en Inde, un cas qui ne représente pas la majorité des opérateurs puisque la chaîne d'interventions compte généralement deux organismes à but non lucratif, Fondation de France comprise. Seuls les projets indiens font intervenir une association française et une ONG de terrain (soit trois partenaires maximum en tout), le gouvernement local ayant exigé que les projets se déroulant sur son sol soient pilotés par des ONG nationales. Cependant, même sous cette réserve, la Fondation de France assume ce pourcentage de 25% qui représente le coût normal d'une intervention à l'autre bout du monde, dans la mesure où l'on veut assurer tout à la fois sa qualité, sa sécurité et pouvoir en rendre compte correctement au donateur. La décomposition de ces coûts correspond au fait que :

- la Fondation de France assure la collecte, le reporting aux donateurs, la sélection des projets et leur suivi, la mise en place d'outils et de règles de travail « structurants », l'évaluation des programmes réalisés ;

- Emmaüs international identifie le partenaire local, assure le suivi de son travail sur le plan opérationnel, financier et comptable, rend compte à la Fondation de France de l'avancement du projet et garantit sa bonne fin ;

- le partenaire local, dont le rôle est d'assurer l'inscription du projet dans le contexte, gère les dépenses sur le terrain en adaptant ses procédures au standard international (ouverture de comptes bancaire séparés, adoption du plan comptable, traitement et compilation des pièces comptables).

Par ailleurs, dans la mesure où les partenaires veillent rigoureusement à enchaîner leurs interventions sans chevauchements inutiles, l'économie des projets n'est pas forcément plus lourde que si les 37 opérateurs financés par la Fondation de France avaient chacun couvert toute la chaîne. La Fondation de France finance presque exclusivement des opérateurs qui ne font pas de collecte de fonds. Loin de générer des frais supplémentaires, le partenariat entre plusieurs opérateurs peut ici constituer une source d'optimisation. La Fondation de France a collecté des fonds et rendu compte de leur utilisation au donateur pour le compte de 37 opérateurs. On peut s'interroger sur les frais qu'aurait entraînés l'organisation séparée de ces opérations par les 37 opérateurs concernés.

*Chapitre IV- II-C-2-a Avant l'approbation des comptes 2005

La Cour note : « On peut regretter toutefois que ces informations, prioritairement centrées sur les projets, aient parfois pu donner l'impression qu'ils étaient réalisés avant même parfois d'avoir commencé. La Fondation de France a ainsi publié en décembre 2005 une plaquette largement diffusée, intitulée « Onze mois plus tard » dont le donateur pouvait conclure que 14,8M€ avaient été effectivement dépensés au bénéfice des associations pour leur permettre de « secourir, reconstruire ou accompagner » et que ces actions de secours, de reconstruction ou d'accompagnement avaient au moins débuté sur le terrain. Il ne s'agissait pourtant, le plus souvent, que de décisions d'attribuer une subvention à un organisme ».

La Fondation de France souligne que si l'information qu'elle a émis dans cette plaquette n'est pas claire, il n'y a derrière cette ambiguïté aucune volonté « d'habiller » la réalité, mais un réel malentendu. Dans le document visé, le chiffre de 14,8M€ fait l'objet d'une triple citation :

- il figure dans le Compte d'emploi des ressources, sous la rubrique « Missions sociales – Bourses, prix, subventions attribuées » avec la précision « dont 7 995 500 € de subvention payées » (p. 36 de la plaquette)

- il est détaillé dans deux « camemberts » présentant la répartition des aides par types d'interventions d'une part, et par pays d'autre part. (p. 33 de la plaquette).

La remarque de la Cour vise le fait que la présentation des deux diagrammes s'intègre dans un chapitre intitulé « Bilan des dépenses en Asie du Sud ». Tout en faisant remarquer que l'information est exacte sur le plan comptable –une dépense peut être prévisionnelle, engagée, ou décaissée...- et que le chiffre est par ailleurs clairement expliqué p. 36, la Fondation de France convient du fait que s'adressant au grand public, le mot « Dépense » risque de s'entendre comme « paiement ».

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA FONDATION
HÔPITAUX DE PARIS-HÔPITAUX DE FRANCE

Concernant l'action que la Fondation Hôpitaux de Paris- Hôpitaux de France, a menée en partenariat avec la Chaîne de l'Espoir, il est relevé qu'il n'a été consacré au tsunami que 1 032 378 € en contradiction avec la première décision prise d'affecter la moitié de la collecte de l'Opération Pièces jaunes 2006 à cette catastrophe.

Dès le lendemain de la catastrophe, le Conseil d'Administration de la Fondation Hôpitaux de Paris- Hôpitaux de France, avait souhaité que son aide réponde à des besoins de financement d'actions pouvant être mises en œuvre immédiatement par son partenaire, « la Chaîne de l'Espoir ». Comme le note le rapport de la Cour des comptes, il s'est révélé rapidement que l'ampleur de l'aide internationale et les moyens financiers accumulés dépassaient les besoins identifiés. Pour ces raisons, la Fondation a considéré que des fonds supplémentaires n'auraient pas trouvé l'emploi immédiat.

L'ensemble des décisions concernant ce sujet a été pris en toute transparence et après convocation régulière du Conseil d'administration de la Fondation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « MÉDECINS DU MONDE »

Médecins du Monde constate que la Cour des comptes a relevé l'effectivité des actions menées dans les phases d'urgence et de reconstruction, et qui ont bénéficié à 37.000 personnes au Sri Lanka et à plus de 4 millions de personnes au travers de la reconstruction du système de santé en Indonésie.

Médecins du Monde a collecté, sous forme de dons, et a reçu, sous forme de subventions, 11,4 millions d'euros sur la période.

Ces sommes n'ont pas modifié significativement le budget annuel de notre association et ont représenté 3,5 % des fonds collectés en France pour le tsunami par les organismes faisant appel à la générosité du public.

L'analyse des besoins, réalisée par les équipes de Médecins du Monde, nous a conduit à dépenser plus de 3,6 millions d'euros dans des programmes aujourd'hui achevés.

Médecins du monde mutualise par principe l'ensemble de ses publipostages.

Ce principe nous permet de répondre à des crises humanitaires, toutes aussi graves mais moins connues du grand public, et de ne pas laisser guider nos choix de lieux et de volumes d'intervention en fonction de critères strictement financiers.

Cette règle et aucune règle de gestion n'ont été modifiées dans le cadre de la catastrophe du sud-est asiatique.

Les 73 000 donateurs ayant effectué un don spontané affecté, interrogés par Médecins du Monde, ont accepté, à plus de 99 %, de réaffecter la moitié de leurs dons à d'autres actions.

Ceci témoigne de leur confiance dans la décision de réaffectation de notre association.

De fait, 6,8 millions d'euros ont été dépensés sur des crises oubliées, entre autres en Afghanistan, Birmanie, Colombie ou Soudan.

Les 15 % restants des dons spontanés ont financé nos frais de fonctionnement.

A la lumière des recommandations de la Cour des comptes, Médecins du Monde renforcera ses efforts pour s'assurer de l'adhésion de ses donateurs à son principe de mutualisation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « MÉDECINS SANS FRONTIÈRES »

Nous n'avons pas d'observations à formuler sur la partie du rapport qui a été portée à notre connaissance. Nous souhaitons néanmoins faire part des enjeux qui nous semblent ressortir de ce contrôle.

Comment se traduit, deux ans après le tsunami, l'intention proclamée par tous de rendre des comptes précis aux donateurs ?

Le travail de la Cour des Comptes apporte des éléments de réponses précis quant à la destination des fonds collectés, que ceux-ci aient été dépensés ou non.

Deux euros sur trois, pour les 9 organismes qui ont réalisé 90 % de la collecte en France, n'ont pas été dépensés dix-huit mois après le démarrage des opérations. En dépit de la qualité du travail réalisé par la Cour des comptes, les incertitudes quant à la nature des opérations à venir et l'utilisation de l'argent collecté restent donc très importantes.

Principalement centré sur une présentation comptable, claire et honnête de l'emploi des ressources collectées, le contrôle informe peu quant à la pertinence et encore moins quant à l'efficacité de l'aide distribuée.

Que répondre aujourd'hui à un donateur qui questionnerait le décalage entre les appels à la générosité soulignant l'urgence de procéder à un don et la faible proportion de cet argent transformée en actes de secours par les organismes collecteurs, deux ans plus tard ?

Le bilan ne peut se limiter à apprécier sur pièces la destination de moins d'un tiers des sommes collectées et devra inclure un suivi de l'utilisation des fonds qui n'ont pas été dépensés.

Comment lui expliquer le manque d'éléments permettant de se faire une opinion au sujet de la pertinence des choix et de l'efficacité des actions entreprises ?

La lecture de ce rapport devrait conduire à formuler une exigence mieux en phase avec la demande des donateurs et les ambitions affichées par les organismes d'aide.

Il devient donc incontournable de faire évoluer les institutions en charge de l'évaluation des performances des organismes d'aide. La nécessité est évidente de passer d'une logique de présentation comptable de l'emploi des ressources collectées à une culture de revue critique de l'action englobant les principaux éléments permettant l'examen de sa qualité.

Les éléments d'information ainsi rendus accessibles permettraient au donateur d'apprécier, dans le même temps, la pertinence, l'efficacité et le coût des actions dont sa générosité permet l'existence.

Enfin informé, le donateur détiendrait la possibilité de peser par ses choix sur la qualité de l'aide internationale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « PARTAGE »

Depuis son origine, Partage a instauré différents outils de contrôle administratif et financier internes, qui lui permettent de maîtriser sa gestion et ses flux financiers, en en donnant une image précise, et qui lui ont permis depuis plus de 30 ans de respecter ses donateurs en leur communiquant chaque année des comptes audités par un cabinet externe.

Le contrôle de la Cour des Comptes va dans le sens d'une plus grande transparence sur les pratiques des Organisations françaises de Solidarité Internationale, ce dont Partage se réjouit, et a permis aussi d'approfondir la réflexion interne à l'association sur certains modes opératoires sur le plan financier et partenarial.

Le tsunami n'a pas eu d'incidence importante sur les comptes de Partage puisque, effectivement, les dons liés à la catastrophe n'ont représenté que 4,3 % des ressources 2005.

Cela est dû au fait que Partage n'est pas une association d'urgence, mais n'intervient dans ce genre de catastrophe qu'à la demande de ses partenaires habituels, lorsque eux-mêmes sont touchés dans leur pays et mettent en œuvre des actions d'urgence. Aussi, nos actions d'urgence sont-elles portées par des associations locales avec qui nous avons une grande habitude de collaboration.

Les fonds collectés suite au tsunami, soit 380.531 € (0.12 % des sommes collectées en France) ont été très majoritairement apportés par nos donateurs privés habituels et sans participation des bailleurs publics. Ils ont été essentiellement utilisés en 2005 (transférés à nos partenaires locaux), et il ne restait effectivement que 121.596 € à transférer au 31/12/2005.

Les partenaires avec qui nous travaillons sont des associations officiellement enregistrées et reconnues dans leur pays, soumises aux obligations comptables locales, et leurs comptes sont audités annuellement. Si Partage ne demande pas à recevoir les pièces justificatives des dépenses, c'est parce que l'audit local effectue ce travail de manière systématique et professionnelle.

Partage s'attache plutôt à soutenir l'association locale dans le renforcement de ses équipes, de ses outils et de ses procédures comptables, ce qui a justifié la création d'un poste spécifique à Partage en 2004. Cette personne, de formation comptable, appuie les partenaires locaux dans leur organisation, évalue la structure de leur service administratif et financier, étudie leurs comptes annuels et les rapports d'audit, et réalise elle-même des missions sur le terrain.

Concernant les activités mises en œuvre sur le terrain, les partenaires de Partage envoient des rapports narratifs trimestriels, qui ne doivent pas être confondus avec les lettres d'information aux parrains (qui ne sont d'ailleurs pas rédigées par les mêmes personnes, ni envoyées aux mêmes échéances). Ces rapports détaillent l'état d'avancement des actions mises en place, conformément au budget négocié annuellement entre Partage et ses partenaires, et ils précisent également les résultats obtenus, les retards et les difficultés éventuels. Ils sont adressés aux responsables de suivi de programmes, localisés au siège de Partage, qui ont une grande expérience des pays en développement et qui se déplacent sur le terrain entre 6 à 8 fois par an. Ces missions permettent d'approfondir la relation partenariale, et surtout favorisent un meilleur suivi des pratiques de nos partenaires, tant sur le plan opérationnel dans les programmes pour enfants, que sur le plan administratif et financier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « SECOURISTES SANS FRONTIÈRES »

En préambule aux commentaires, l'association Secouristes sans frontières tient à rappeler qu'à la différence des entreprises ou des grandes O.N.G. qui choisissent leurs salariés et notamment recrutent un dirigeant, un comptable, un chargé de communication, un directeur des programmes humanitaires, etc., elle réunit des personnes de bonne volonté, qui veulent toutes mener des actions de secours dans l'urgence. Aucune d'entre elles n'a adhéré pour effectuer un travail administratif. Le travail demandé par la Cour a donc été lourd et fastidieux à réaliser par Secouristes sans frontières, qui n'avait pas les outils nécessaires.

Néanmoins, elle a mis un point d'honneur à répondre du mieux possible aux questions de la Cour, à la fois pour montrer le sérieux qu'elle apporte dans la réalisation de ses missions depuis près de 30 ans et dans un souci de transparence et de respect de la confiance accordée par les 532 donateurs pour cette mission « Tsunami ».

Dans les commentaires faits par la Cour au chapitre I, nous confirmons que la générosité du public a été sans précédent et que les sommes reçues par Secouristes sans frontières ont été sans commune mesure avec l'opération d'urgence qui a été déclenchée dès le 26 décembre. Cette somme de 94 541 € représente 0.03 % de l'ensemble des dons collectés par les 32 organisations contrôlées par la Cour, Secouristes sans frontières a mis un point d'honneur à ce que le maximum d'argent soit consacré à l'aide sur place. Ainsi on constatera, à la lecture du Compte d'emploi « Tsunami » publié dans le deuxième fascicule, que les ressources affectées aux frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement ne représentent que 1 681 €, soit 0.017 % des sommes reçues par Secouristes sans frontières.

Dans son chapitre II II, la Cour analyse bien le vrai problème qui s'est posé à beaucoup d'ONG. Effectivement devant une telle générosité, il nous est apparu incongru de ne pas agir au-delà de ce que nous avons déjà fait dans une première phase d'extrême urgence.

S.S.F. ayant récolté plus de fonds qu'elle ne l'espérait, elle a souhaité s'investir dans un partenariat durable avec une association de droit français, installée au SRI LANKA, avec l'objectif de faire redémarrer une partie de l'économie locale et d'apporter une aide matérielle et médicale complémentaire aux populations. Ainsi quatre projets ont été étudiés.

Les risques de dérives évoqués par la Cour au Chapitre II-III C-5 constituent une interrogation légitime de cette instance. Cependant Secouristes sans frontières n'a pas le sentiment de n'avoir pas respecté le souhait des donateurs en achetant un chalutier.

Conclusion

Deux des projets financés, certes s'ils ont dépassé nos conventions statutaires, n'en restent pas moins des choix à vocation humanitaire. On peut s'interroger sur le nombre de donateurs qui ont fait un don avec la préoccupation que leurs versements soient conformes en tous points à l'objet social visé dans les statuts de S.S.F.

Par ailleurs les décisions ont toutes été soumises aux votes de l'Assemblée Générale de l'association. Si celle-ci est effectivement souveraine pour modifier les statuts, on peut penser qu'elle l'est aussi pour prendre des décisions exceptionnelles dès lors qu'elles restent dans le cadre d'une action humanitaire.

Les dirigeants de Secouristes sans frontières ont proposé ses choix en se posant en premier les questions : est-ce utile ? Quel est le bienfait pour le bénéficiaire du don ? Lui permet-on de repartir dans la vie ? Par nos décisions, sommes-nous toujours en phase avec le don « humanitaire » que nous ont confié nos nouveaux donateurs ?

Nous avons agi après avoir considéré que notre action était positive pour les victimes du Tsunami et qu'elle respectait les donateurs.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU « SECOURS CATHOLIQUE
- CARITAS FRANCE »*

Le Secours catholique/Caritas France remercie la Cour des comptes pour ses recommandations, en termes de gestion des actions ou de communication auprès des donateurs.

Ces recommandations vont dans le même sens que le processus interne mis en place depuis quelques années et qui vise l'amélioration permanente de l'efficacité de nos actions humanitaires ;

Il couvre l'ensemble de l'action internationale et répond plus particulièrement aux besoins des programmes tsunami. Il comprend l'élaboration d'une nouvelle politique de l'Action internationale, l'adaptation de nos structures, la refonte des systèmes d'information, la mise en place de nouvelles procédures, la systématisation des audits/évaluations des programmes et la démarche qualité.

Avantage d'un réseau international

L'appartenance du Secours catholique/Caritas France au réseau Caritas fait partie de son identité, de sa communication et de sa force : la présence durable de partenaires dans presque tous les pays du monde permet une synergie des actions humanitaires, notamment en cas de grande catastrophe (recensement des besoins et mutualisation des compétences). L'appartenance au réseau Caritas et l'appui à des partenaires locaux sont donc un facteur important d'efficacité.

A cet effet, le Secours catholique/Caritas France engage les moyens nécessaires à la coordination entre les différents acteurs de l'aide humanitaire ou au renforcement des capacités de ses partenaires sur le terrain.

Un appui institutionnel indispensable (chapitre II partie II.G.2)

Saint Joseph's Development Trust (SJDT) est le principal partenaire indien du Secours catholique/Caritas France en dehors de Caritas India. Le Secours catholique a donc financé son action auprès des femmes et des enfants victimes du tsunami.

Comme ses précédents locaux étaient coûteux et inadaptés à l'accueil de nouvelles équipes pour faire face au tsunami, l'appui a aussi financé la construction d'un bâtiment.

Une telle infrastructure était nécessaire à la qualité des actions menées auprès des populations victimes. En effet, ces locaux sont certes situés à 200 kilomètres des côtes, mais au centre de la zone d'action de SJDT dans les territoires touchés par le tsunami au Tamil Nadu.

Un engagement dans la durée

Le Secours catholique/Caritas France travaille avec ses partenaires dans la durée pour aider les populations touchées par le tsunami dans les phases d'urgence, de réhabilitation et de développement. L'annonce du caractère global et durable de cet accompagnement, ainsi que de son appartenance au réseau Caritas, a fait partie de sa communication dès les tout premiers jours de son intervention.

A la date du 1er décembre 2006, plus de 50 % des fonds collectés (soit 18,7 millions d'euros sur 36,5) ont été engagés globalement pour le tsunami.

A la même date, 14,2 millions d'euros ont été dépensés. Ces dépenses permettent la réalisation des programmes, co-financés par d'autres membres du réseau Caritas Internationalis, concernant entre autres :

- 7.000 maisons construites pour 35.000 bénéficiaires ;*
- 400 écoles construites pour plus de 40.000 enfants ;*
- des programmes de prévention des catastrophes pour plus de 800.000 bénéficiaires.*

Pour l'année 2007, le Secours catholique/Caritas France poursuivra ces programmes, centrés sur la réhabilitation : construction de maisons, d'écoles, poursuite de la relance des activités économiques, prévention des catastrophes. Il orientera ensuite plus fortement ses programmes sur la phase de développement et d'amélioration des conditions de vie.

De plus, devant les difficultés de mise en oeuvre des programmes tsunami lancés dans le Nord et le Nord-Est du Sri Lanka, en raison de la reprise récente de la guerre, il a paru nécessaire de financer des programmes d'urgence concernant les populations victimes de la guerre (sachant que les populations victimes du tsunami sont aussi victimes de cette guerre). Le Conseil d'administration du Secours catholique/Caritas France a donc décidé, le 5 octobre 2006, après consultation et accord écrit du Comité des donateurs, d'allouer 500.000 euros à ces programmes d'urgence. L'ensemble des donateurs pour le tsunami est informé de cette réaffectation partielle de son don par le numéro de décembre 2006 de Messages, envoyé à chacun d'entre eux. Il y est proposé à tout donateur s'opposant à cette décision de réaffectation d'en informer le département Relations donateurs du Secours catholique par courrier ou téléphone, pour convenir d'une autre affectation ou du remboursement des fonds.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU « SECOURS ISLAMIQUE FRANCE »

Le Secours Islamique France (SIF) note avec satisfaction la constatation par la Cour des Comptes que « le Secours Islamique France a fait des fonds collectés un emploi conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

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

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

- *Le rapport estime que le donateur n'était pas en mesure de distinguer entre l'organisme auquel il pensait faire un don (le SIF), celui qui le recevait réellement (IRW). Il faut savoir que nos donateurs ou relations publiques sont habitués à la formulation que nous utilisons depuis plusieurs années, à savoir « Secours Islamique » quand nous parlons de l'association à travers le monde et « Secours Islamique France » à chaque fois que nous mentionnons une action spécifique au SIF. Cela est très clair, que ce soit dans nos documents de présentation, notre site internet ou bien nos bilans d'activité*

Nous tacherons cependant, à rendre ces informations encore plus claires dans nos supports d'information.

- *Concernant les 100 maisons construites à Blang Krueg que la mission de la Cour des comptes a visitées en Indonésie et qui étaient occupées à moitié, la mission semble en conclure que ce faible taux d'occupation était dû à une « sur offre ». Cette remarque est d'autant plus étonnante, qu'au mois de mai 2006 (lors de la visite), très peu de programmes de construction étaient achevés. D'ailleurs, comme l'a pu le constater la mission, toutes les maisons étaient déjà attribuées. En réalité, deux facteurs expliquent ce fait : l'absence d'électricité (qui devait être fournie par les autorités locales) et le fait certaines familles ne voulaient pas perdre certaines aides qui étaient distribuées dans les camps.*

Cependant, le souci constant du SIF d'améliorer son organisation interne, de développer des contrôles permanents internes ou externes et de s'adapter à la croissance de l'association, le SIF a pris plusieurs mesures et décisions :

- Développement d'un contrôle de gestion spécifique au SIF. Par ailleurs, la nomination d'un commissaire aux comptes au SIF répond à un souci de transparence accru tant pour nos membres que pour nos donateurs.
- Mise en place, par le SIF, d'une unité de suivi et d'évaluation des actions exécutées dans le cadre du réseau IRW.
- Examen périodique des procédures, de leur pertinence et de leur adaptation aux besoins.

*RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE « SOLIDARITÉS AIDE
HUMANITAIRE D'URGENCE »*

** Chapitre I.I.D.2 : La mobilisation des entreprises*

Solidarités a mené trois projets de réhabilitation et reconstruction d'écoles en Indonésie pour un montant total de 1,265 M€. La Fondation Schneider Electric, Michelin et Sanofi-Aventis ont contribué pour un montant de 0,747M€ de ce total, le solde ayant été financé par la DIPT (Délégation Interministérielle Post Tsunami), la Région Midi Pyrénées et le Conseil Général de Corrèze.

** Chapitre I.I.D.3 – Les autres dons privés*

La Croix Rouge Française a financé le programme de soutien à la pêche locale dans le district d'Ampara au Sri Lanka à hauteur de 0,7 M€ (montant total du projet 1,1 M€), dont 0,6 M€ a été versé dans l'année 2005.

**Chapitre I.II.B-7 – Le ministère de l'écologie et les agences de l'eau*

L'Agence de l'Eau Seine-Normandie a financé deux programmes mis en œuvre par Solidarités concernant l'eau et assainissement dans le district d'Ampara au Sri Lanka à hauteur de 670 000€ et 104 500€. Il s'agit d'une première phase du 21 janvier 2005 au 30 septembre 2005 et un programme qui se poursuit à partir du 1 octobre 2005.

**Chapitre I.III.B- 2 : Les frais de collecte*

Le ratio de collecte de Solidarités est de 3,37%, au dessus de la moyenne de 2,5%. Deux effets majeurs influencent ce ratio à la hausse :

- Les médias ayant peu parlé de Solidarités, nous avons donc peu reçu de dons spontanés. Pour le tsunami, Solidarités a reçu à peine 0,25% des dons des particuliers collectés en France (522 K€, dont moins de la moitié seulement en dons spontanés), comparé à 1,9% du montant total collecté en France pour le tsunami et comparé à plus que 12% du montant total des financements institutionnels.

- un petit nombre de donateurs (40 000 donateurs ayant donné les 12 derniers mois) donc peu d'économies d'échelles sur les campagnes de collecte de dons privés.

** Chapitre II .I .B- La mise en place d'une organisation interne spécifique*

Face au Tsunami, le Directeur Général et le Directeur des Missions ont le 27 décembre convenu que Solidarités se devait d'intervenir. Le 28 décembre, le DG envoyait un courriel aux membres du Bureau dans ce sens et prenait contact avec le Président qui était en Argentine et qui approuvait le principe d'une intervention de l'association. Le même jour les salariés du siège étaient informés de la décision et l'action s'organisait immédiatement. Durant près de deux mois, une réunion quotidienne pilotée par le DG et le DM a regroupé tous les responsables du siège pour coordonner notre intervention au Sri Lanka et en Indonésie. Durant toute cette période, le DG a tenu informé les membres du Bureau et le Conseil d'Administration du 29 janvier a validé l'action humanitaire engagée.

** Chapitre II ; III.A – Au 31 décembre 2005, des fonds restant à utiliser d'un montant élevé*

Solidarités confirme que les dix projets effectués dans le cadre de conventions passées avec des institutionnels et/ou entreprises en 2005 seront terminés en 2006. Il ne restera en « fonds dédiés tsunami » en comptabilité au 31 décembre 2006 que les projets effectués dans le cadre de conventions signées en 2006. Le volume de ces conventions 2006 (1 845 700€) expliquent la hausse des fonds dédiés au 30 juin 2006.

** Chapitre III . I- La question centrale de la coordination*

Solidarités tire deux leçons notamment de la mobilisation pour les victimes du tsunami.

D'abord, nous considérons que la mise en place et l'action de la DIPT (Délégation Interministérielle Post Tsunami) ont été un succès, tant par la réactivité, la coordination multi acteurs, les moyens financiers mobilisés que par le partage des évaluations de situation et des besoins. Nous sommes convaincus qu'une structure permanente de cette nature devrait exister pour faire face à de prochaines catastrophes de grande ampleur et nous regrettons qu'un tel dispositif n'ait pas été renouvelé pour les victimes du tremblement de terre au Pakistan du 8 octobre 2005.

Ensuite, nous avons constaté que les médias pouvaient ne pas assez parler d'associations, comme Solidarités, ayant des capacités opérationnelles effectives et reconnues. Aussi, étant peu cité dans les médias, nous avons peu reçu de dons spontanés qui nous auraient été extrêmement utiles au début particulièrement, alors que nos partenaires financiers institutionnels avaient besoin de temps pour s'organiser. Nous avons donc décidé depuis de développer notre communication pour que les médias ne nous oublient pas la prochaine fois. »

** Chapitre IV.II.A .2-b) : Des pratiques hétérogènes*

En ce qui concerne la trésorerie de Solidarités, il faudrait parler d'un « vase communicant ». C'est grâce aux dons des particuliers d'autres campagnes de collecte de fonds que l'association a pu payer le départ d'un fret humanitaire de 130 000€ par avion au Sri Lanka le 5 janvier 2005, pour répondre aux premiers besoins les plus urgents. Le faible montant de dons spontanés reçu à cette date en réponse du tsunami n'aurait pu financer l'action rapidement.

Il est nécessaire aussi de distinguer d'un côté l'acte de paiement, et de l'autre, l'affectation des fonds. Le premier reflète les mouvements bancaires à une date donnée. Le deuxième reflète un suivi comptable analytique par projet effectué à chaque étape sur le terrain et au siège et qui assure l'utilisation des fonds selon les engagements pris envers le public et/ou les institutions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « SOLIDARITÉ LAÏQUE »

Après lecture de vos observations relatives à la synthèse des contrôles de la Cour des comptes, nous pouvons dire que nous sommes en accord avec celles-ci, et vous remercions de la confiance que vous nous accordez.

Solidarité Laïque et ses organisations membres renouvellent leur engagement en matière de droit à l'éducation :

- Sensibiliser et mobiliser le public pour un élan de solidarité et de générosité ;

- Prendre le temps de voir et/ou faire naître les projets, de les étudier et de les sélectionner dans un souci de bon emploi ;

- Travailler avec des partenaires bien identifiés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « UN ENFANT PAR LA MAIN »

Selon la Cour : « À Aceh Jaya, l'association a monté un autre projet (123 352 €) qui ne présente qu'un lien ténu avec la protection de l'enfance puisqu'il vise à améliorer la productivité économique et biologique des zones côtières et des forêts de mangrove, afin d'augmenter le revenu des communautés locales. »

Réponse : Nous contestons l'appréciation de la Cour sur le caractère ténu du lien entre le projet de Aceh Jaya et la protection de l'enfance.

Selon la Cour : « Un troisième exemple est beaucoup moins satisfaisant. Le transfert au Christain Children's Fund (CCF) des 72 145 € correspondant à la collecte réalisée par Un enfant par la main constitue en effet un cas limite. L'association a transmis les fonds à sa fédération, dans le cadre de ses engagements avec son réseau international. La Cour constate cependant que ces procédures habituelles de fonctionnement ne permettent pas d'apporter au donateur des assurances sur l'utilisation des fonds puisque les informations qui lui ont été données sont uniquement celles figurant sur le site du CCF. »

Réponse : Nous affirmons que la gestion des crédits par le réseau international est une application directe et parfaitement régulière du fonctionnement de ce réseau compte tenu de nos engagements. Si nous pouvons accepter le constat, nous ne comprenons pas les jugements négatifs qui l'accompagnent.

Selon la Cour « Dans la plupart des associations, le donateur a été correctement informé de la fin de la phase d'urgence et du bilan des actions réalisées, soit par le biais du journal interne, soit par le biais du site Internet. On peut cependant citer le cas de l'association Un Enfant par la main, qui n'a donné aucune information à ses donateurs sur ses actions d'urgence, autres que les informations globales communiquées sur son site par le Christian Children's Fund (CCF) qui avait centralisé les fonds et dont l'association est membre. »

Réponse : Nous contestons l'affirmation selon laquelle Un enfant par la main n'a donné aucune information à ses donateurs sur les actions d'urgence car elle a été demandée, obtenue et répercutée en juin 2006.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ FRANÇAIS POUR L'UNICEF*** Chapitre I. I. A- 2 : Un message parfois peu précis*

Selon la Cour : « Sur les huit communiqués de presse du Comité français pour l'UNICEF, seul le dernier a mentionné explicitement UNICEF France. »

Réponse : En conformité avec les accords d'accréditation liant notre association à l'UNICEF, UNICEF France utilise la signature de l'UNICEF dans toutes les communications écrites ou autres, liées à des campagnes de mobilisation de l'opinion publique, afin de promouvoir l'identification et la notoriété de l'UNICEF.

Par ailleurs, tous nos communiqués de presse indiquent un contact UNICEF France.

Enfin, il est clairement mentionné dans notre communication vis-à-vis de nos donateurs que les dons recueillis sont reversés à l'UNICEF, déduction faite de no frais.

** Chapitre I. III. B- 2 : Les frais de collecte*

La Cour fait état dans le tableau de frais de collecte d'un montant de 2 386 119 € et d'un ratio de frais de collecte de 4,15 %.

Réponse: Le montant de 2 386 119 € comprend à la fois les frais de collecte et de traitement des dons. Le taux de 4,15 % est lié au fait que, dans un souci de transparence, UNICEF France a affecté ses coûts marginaux aux frais tsunami, tels qu'ils ont été constatés.

La Cour rappelle par ailleurs que le pourcentage global des frais du Comité français et de l'UNICEF « reste inférieur au taux constaté pour les organismes redistributeurs ».

** Chapitre III. II. A- 4 : Les membres d'un réseau*

Selon la Cour : « La traçabilité des fonds versés par le Comité français pour l'UNICEF n'est pas assurée de la même façon, selon que la contribution a été, selon la distinction faite par l'UNICEF, « générique » ou « ciblée » Quand elle est générique, il n'existe pas de compte rendu financier détaillé permettant de la suivre en dépenses. »

Réponse : En fait, il existe un état financier détaillé remis par le bureau de terrain. Par contre, cet état ne permet pas une traçabilité individualisée des fonds des différents donateurs : les fonds provenant des différents pays donateurs sont amalgamés et on ne peut savoir quel pays ou donateur a financé telle ou telle partie du projet. Par contre, le budget et les dépenses réalisées sont parfaitement détaillés. »

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes en 2005 et 2006

- * **Rapport public annuel (février 2005)**
- * **Rapport public annuel (février 2006)**
- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 :**
 - Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (juin 2005)
 - Rapport sur les comptes de l'Etat (juin 2005)
 - Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2005)
- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)
- * **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2005)**
- * **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**
- Rapports publics thématiques :**
 - Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005)
 - La Banque de France (mars 2005)
 - Les transports publics urbains (avril 2005)
 - La gestion de la recherche dans les universités (octobre 2005)
 - Les personnes âgées dépendantes (novembre 2005)
 - L'intercommunalité en France (novembre 2005)
 - Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)
 - L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
 - Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
 - Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
 - La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 1998 à 2002 des ressources collectées auprès du public par l'association pour la recherche sur le cancer - ARC (février 2005)

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 1999 à 2003 des ressources collectées auprès du public par la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (juin 2006)

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 2000 à 2003 des ressources collectées auprès du public par l'association France Alzheimer et maladies apparentées (juin 2006)