

Cadre d'intervention des ONG d'urgence et de développement en situation de catastrophes

Coordination SUD (Solidarité – Urgence – Développement)
14 passage Dubail – 75010 Paris
Tel. 01 44 72 93 72
www.coordinationsud.org

Contacts :
Cécile Ziegler, 01 44 72 80 03, ziegler@coordinationsud.org
Sandrine Auneau, 01 44 72 87 14, info@coordinationsud.org



Cette note a pour ambition de donner quelques clés pour la compréhension des modalités d'actions des ONG françaises qui interviennent dans les situations de catastrophes et notamment auprès des populations victimes du tsunami du 26 décembre 2004, ainsi que les informations sur la façon dont elles rendent des comptes à leurs donateurs.

Sa lecture peut s'accompagner de celle du tableau des actions des ONG, qui présente de façon synthétique les projets et les domaines d'intervention des ONG sur le terrain.

Sommaire

1. Qu'est ce qu'une ONG
2. Quelles sont leurs modalités d'intervention ?
3. Les moyens disponibles et leurs affectations
4. Les évaluations de projets : les outils
5. Mesures de transparence et de contrôle des ONG

1 ■ Qu'est-ce qu'une ONG ?

Sur le plan juridique, ce que l'on nomme communément une ONG (organisation non gouvernementale) est **une association de loi 1901**.

En France, les ONG sont des organisations privées et sans but lucratif, issues d'une mobilisation militante et citoyenne, agissant pour des causes sociales. Elles agissent dans quatre domaines principaux de la solidarité internationale : action humanitaire d'urgence, aide au développement, défense des droits humains et préservation de l'environnement.

Le terme « humanitaire » regroupe des réalités très différentes. Il est souvent associé aux actions d'urgence mais il comprend également différentes formes d'appui au développement au service des populations les plus vulnérables (au Nord comme au Sud).

Les acteurs français de l'« humanitaire » préfèrent donc en général l'appellation *d'associations de solidarité internationale*.

Par ailleurs, 3 organisations sont parfois assimilées à des ONG mais ont, cependant, des mandats et statuts juridiques différents.

- La Croix-Rouge française, qui possède le statut d'association auxiliaire des pouvoirs publics.
- Le Comité français pour l'Unicef, créée par une agence des Nations Unies (l'Unicef), destinée à collecter des fonds qui sont ensuite réaffectés au siège de l'agence intergouvernementale.
- La Fondation de France, structure de collecte de fonds, qui les reversement par la suite à des associations, notamment à des ONG de solidarité internationale.

2 ■ Quelles sont leurs modalités d'intervention ?

On peut distinguer deux principales modalités d'intervention des ONG auprès des populations du Sud, selon que l'action se situe en situation d'urgence, lors de la reconstruction ou dans le cadre d'actions de développement.



1. Les associations opératrices

Ces ONG gèrent des projets depuis leur siège français, en déployant des moyens matériels et humains envoyés sur place. Ainsi, sur le terrain, elles ont des bureaux, du personnel expatrié, du personnel national, qui sont gérés et financés de façon centralisée. Elles travaillent de cette manière tout au long de l'année auprès de groupes vulnérables, dans des pays économiquement et politiquement instables, ou des pays dits « en crise ». Dans le cas de catastrophes naturelles, il leur faut déployer très vite des moyens importants : envoi de matériel ; envoi de personnel expatrié, location de bureaux sur place. Cette hausse d'activité est gérée par les équipes du siège. Chaque association agit selon son mandat, dans un secteur donné : l'alimentation, la santé, l'appui logistique, l'eau et l'assainissement, les abris temporaires Il ne s'agit pas, dans cette période comme dans les suivantes, de s'écarter de son domaine de compétences.

Une fois la phase dite d'urgence passée, ces ONG peuvent alors poursuivre des actions auprès des populations touchées, en nouant des partenariats avec des institutions publiques locales et/ou des associations.

2. Les associations qui appuient des partenaires locaux affiliés

D'autres associations travaillent en appui aux organisations partenaires au Sud (associations, collectivités, syndicats, etc.). Ces partenariats ont pour objet la mise en œuvre de projet de développement, dans les pays connaissant des situations de pauvreté structurelles. D'une manière générale, elles travaillent avec des équipes locales sur place. Dans des cas exceptionnels, comme l'a été le tsunami de décembre 2004, des équipes expatriées partent à court terme sur le terrain.

Lorsqu'une catastrophe naturelle se produit, ces ONG transfèrent des fonds aux organisations du Sud qui sont leurs partenaires pour les aider à répondre aux besoins nouveaux des populations locales et à réajuster leurs interventions dans le moyen terme. Le suivi des fonds est alors effectué par l'association française, à l'aide des rapports narratifs et financiers transmis par ses partenaires et de contrôles effectués sur le terrain. Une fois la phase d'urgence passée, ce sont les partenaires qui poursuivent la mise en œuvre des actions de reconstruction.

3 ■ Les moyens disponibles et leurs affectations

Si l'on prend le cas du Tsunami, la mobilisation médiatique très importante lors des premières semaines suivant la catastrophe, a permis à certaines ONG de solidarité internationale de bénéficier d'un niveau de ressources privées très importants. Selon Coordination SUD, en près de six mois, le total des sommes reçues par les ONG françaises s'établissait légèrement au dessus des 90 millions d'euros¹, l'essentiel provenant de donateurs individuels privés, même si pour la première fois les entreprises se sont largement mobilisées pour effectuer des dons aux ONG.

L'affectation des dépenses dans le temps

On a souvent reproché aux ONG de ne pas dépenser les fonds assez vite et alimenté des suspicions sur la destination et l'utilisation des ressources. Il est essentiel de comprendre que **la qualité des actions humanitaires ne dépend pas de la vitesse d'affectation des fonds.**

¹ Coordination SUD a effectué une enquête au 20 juin 2005 reprenant les chiffres publiés par les ONG sur leur site Internet et croisant les différentes informations ; l'estimation de Coordination SUD reprend uniquement les fonds d'origine privée (hors collectivités locales).



En effet, une fois passée l'affectation d'une partie des fonds aux urgences humanitaires des premières semaines, les associations doivent légitimement **prendre le temps d'étudier finement le type d'actions qu'elles vont mettre en place pour le moyen et long terme, en coordination avec tous les acteurs sur le terrain (populations, acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux)**. Cela prend d'autant plus de temps que la catastrophe a provoqué **une désorganisation des pouvoirs publics et de la société**.

Une fois ces évaluations effectuées, les ONG peuvent envisager de passer plusieurs mois, voire plusieurs années, à travailler auprès des populations et avec des organisations locales, **prolongeant ainsi la phase d'urgence par des actions de reconstruction et de développement**.

La réaffectation des dons

Certains appels aux dons peuvent donner lieu à des excédents de fonds eu égard aux besoins constatés sur place ou de la capacité d'intervention d'une ONG, alors que d'autres actions, toutes aussi importantes ne bénéficient pas de financements suffisants. **L'exemple dramatique du tremblement de terre au Pakistan illustre tristement cet état de fait. Ainsi, certaines ONG ont légitimement évoqué le principe de la réaffectation des dons affectés au tsunami, pour d'autres populations auprès desquelles elles travaillent et qui ne sont pas l'objet d'une médiatisation importante. Dans ce cas, elles doivent informer leurs donateurs de cette affectation alternative.** C'est d'ailleurs une obligation pour les associations membres du Comité de la Charte du don en confiance.

La réaffectation des dons permet aux associations d'utiliser les excédents de certains fonds au service du traitement d'autres crises. **D'une manière générale, l'intérêt des fonds non affectés est de permettre aux ONG d'exercer la plénitude de leur mandat : mener une action de solidarité impartiale, sans négliger les zones oubliées dont les bailleurs de fonds se détournent. C'est une des garanties de l'exercice d'une solidarité détachée à la fois des intérêts politiques et des engouements médiatiques.**

4 ■ Evaluations de projets : les outils

Les évaluations des projets sur le terrain doivent permettre aux ONG de **rendre des comptes aux donateurs publics et privés**. Elles servent aussi à **tirer les leçons de leurs actions de façon à améliorer leurs pratiques**. Après l'ouragan Mitch en Amérique centrale, par exemple, des conclusions ont été tirées sur les effets des projets d'urgence et de développement menés par les ONG. A ce jour, pour le cas du Tsunami, au delà des exercices d'évaluation individuelles, décidée par une ONG ou par un bailleur de fonds ayant financé une action, deux grandes initiatives d'évaluation collectives sont en cours : celle de l'aide publique française (coordonnée par la Délégation interministérielle post Tsunami) et celle initiée par un groupe de bailleurs de fonds internationaux (*la Tsunami evaluation coalition*).

Evaluations des projets financés par la Délégation Interministérielle Post Tsunami (DIPT)

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/rubrique.php3?id_rubrique=5206

La DIPT est une instance interministérielle française créée en janvier 2005 qui a coordonné l'intervention publique française (Ministère de la Santé, de l'éducation, de la Défense, de l'Agriculture,...) et qui a financé des projets d'ONG pour la phase de reconstruction, à hauteur de 20 millions d'euros. La DIPT a demandé à un organisme externe de réaliser l'évaluation d'impact des projets qu'elle a financé dans les 4 pays touchés. La première mission de terrain a eu lieu à l'automne 2005, une seconde mission est prévue au printemps 2006.



La Tsunami Evaluation Coalition (TEC)

www.alnap.org/tec/

La « TEC » représente une large coalition d'agences des Nations Unies, d'ONG et des mouvements de la croix rouge et du croissant rouge, de bailleurs bilatéraux et multilatéraux. L'ensemble du processus vise à éviter les doublons et à trouver des synergies en rapprochant diverses évaluations de projets menées sur place par les ONG ou les agences gouvernementales. Ces différentes évaluations porteront sur six grands domaines : les évaluations des besoins, la coordination, les financements, l'impact sur les capacités au niveau local et national, les liens entre urgence, reconstruction et développement, les études d'impact.

Par ailleurs, la Fondation de France, qui a financé 46 projets de 26 ONG menés en partenariat avec des associations locales, effectue deux missions par an et par pays, afin d'observer sur place l'état d'avancement des projets.

5 ■ Mesures de transparence et de contrôle des ONG

On entend parfois évoquer un manque de contrôle sur les actions des ONG. Pourtant, la revue des instances et des outils de contrôle amène plutôt à conclure qu'il existe :

- des vérifications et des contrôles nombreux réalisés par les pouvoirs publics et des juridictions financières
- des usages et des pratiques de suivi et de surveillance de la part des ONG ou d'instances collectives non gouvernementales

Il arrive que ces mesures de contrôle fassent apparaître des anomalies ou de manquements. Des décisions de correction doivent alors être prises par les ONG ou les bailleurs de fonds concernés. L'apparition de ces cas, qui restent heureusement peu nombreux et isolés, sont la preuve de **l'efficacité des outils de contrôle. Les ONG sont fortement réactives à de telles situations qui malheureusement ne manquent pas d'alimenter des campagnes ou des remises en cause générales et peuvent créer un climat de suspicion à l'égard de l'ensemble du milieu des ONG.**

Dans le cas du tsunami, les ONG qui ont reçu des fonds issus de la générosité du public ont pris des mesures importantes pour communiquer régulièrement sur la nature de leurs actions sur le terrain, et donc sur l'affectation des dons reçus. Grâce à des points de situation postés sur leurs sites Internet, à des bulletins d'informations envoyés individuellement, à des dossiers spéciaux dans leurs journaux internes, les ONG ont pu informer leurs donateurs de manière régulière.

➤ Les contrôles imposés par la loi

Ces contrôles s'appliquent aux organismes faisant appel à la générosité du public au plan national et/ou aux organismes recevant des subventions publiques.

■ Contrôles liés au statut « association loi 1901 »

Les associations françaises doivent être **déclarées et inscrites auprès de la préfecture** pour disposer de la personnalité morale. Si une association agit de manière contraire à la loi française, l'Etat, via le préfet, peut dissoudre l'association. Ainsi, l'Etat dispose de tous les pouvoirs, instances et outils d'instruction et de contrôle et peut vérifier si une association agit dans le respect de la législation française.



- **Contrôle lié à l'activité économique**

Les associations sont soumises au plan comptable associatif. Elles doivent établir chaque année un bilan, un compte de résultats et une annexe. Elles sont tenues de nommer un commissaire aux comptes et un suppléant. Les commissaires aux comptes effectuent les mêmes prestations que pour les entreprises et *attestent de la sincérité et de la concordance entre les documents comptables et les informations données dans le compte d'emploi des ressources*.

Par ailleurs, les organismes reconnus d'utilité publique ou assimilés collectant plus de 153 000 € de dons par an, doivent assurer la publicité et la certification de leurs comptes annuels par un commissaire aux comptes. Cette même obligation s'applique aux organisations percevant plus de 153 000 € de financements publics par an.

- **Contrôles de la Cour des comptes et des organes d'inspection de l'Etat**

La cour des Comptes est compétente pour vérifier l'emploi des aides de l'Etat aux organismes privés. Depuis 1991, cette compétence est étendue aux organismes faisant appel à la générosité publique. La Cour porte une appréciation sur la conformité entre les dépenses engagées par ces organismes et les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Les rapports de la Cour sont publics, publiés sur son site Internet : www.ccomptes.fr. Les contrôles effectués font par ailleurs l'objet d'une publication au journal officiel.

Les contrôles sont aussi le fait de certains organes d'inspection de l'Etat, comme l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales, liée au ministère de la santé (www.social.gouv.fr/htm/minister/igas/)). L'IGAS vérifie le respect de la réglementation, le bon usage des fonds publics ou des fonds collectés auprès du public, grâce au contrôle du compte d'emploi des ressources des organismes sanitaires et sociaux.

- **Contrôles du fait que l'ONG est agréée pour l'envoi de volontaires de solidarité internationale**

Une trentaine d'ONG sont agréées par l'Etat pour l'envoi de volontaires sous le statut de VSI (volontaire de solidarité internationale). Cet agrément est délivré par le Ministère des Affaires Etrangères. Seules les associations qui offrent toutes les garanties quant à la bonne utilisation des volontaires peuvent recevoir cet agrément.

- **Les contrôles de l'utilisation des fonds provenant de subventions publiques : Exemples du Ministère des Affaires étrangères français et de la Commission européenne.**

Les ONG mobilisant des financements ou des cofinancements publics sont soumises à différents types de contrôle (vérification d'éligibilité, audits financiers, évaluation de projets) et ceci à différents stades du cycle de projet (en amont du financement, pendant la phase de cofinancement, en aval du cofinancement).

L'ensemble de ces contrôles ex-ante, « chemin faisant » et ex-post garantit une utilisation des fonds conforme au projet tel qu'il a été défini avec le bailleur et conforme aux différents règlements financiers et juridiques.

- **Les contrôles en amont du financement**

Que ce soit le ministère des Affaires étrangères (MCNG, DAH) ou la Commission européenne (EuropeAid, ECHO),



- le premier stade de contrôle concerne **l'éligibilité du demandeur**, de son partenaire local et du projet en général
- **le second stade concerne la conformité administrative de l'ONG** : tout dossier de demande de cofinancement déposé par une association doit permettre d'évaluer la qualité du projet, la compétence, le savoir faire et l'expérience de l'association. En outre, les bailleurs de fonds examinent la certification des comptes de l'année précédente.

⇒ L'ensemble de ces contrôles ex-ante permet aux différents bailleurs de fonds de s'assurer, avant tout engagement de leur part, de la fiabilité, de l'expertise et de la solidité financière des ONG qui sollicitent un cofinancement public.

- **Les contrôles chemin faisant**

Application des règlements financiers et des contrats

Les associations bénéficiant de financements européens se doivent d'appliquer les modalités du contrat ainsi que le règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

Rapports techniques et financiers intermédiaires

Les cofinancements accordés par les bailleurs publics sont en général pluriannuels. Les versements des tranches intermédiaires sont soumis à la production et à la validation des rapports techniques et financiers rendant compte de la tranche précédente. Ces rapports techniques et financiers présentent l'état d'avancement du projet, de ses activités et l'atteinte des objectifs.

- **les contrôles ex-post**

Audit financier des projets :

La Commission européenne exige que chaque projet qu'elle cofinance fasse l'objet d'un audit financier. Cet audit garantit la bonne utilisation de la subvention et complète l'évaluation propre aux activités du projet.

Contrôle de la Cour des Comptes des Communautés Européennes :

La CCCE peut contrôler, sur pièces ou sur place, l'utilisation qui est faite de la subvention européenne conformément au règlement financier, et ce jusqu'à la fin d'une période de 5 ans à compter de la date d'achèvement du projet.

Contrôle de l'Office européen de Lutte Anti-Fraude (OLAF)

Le rôle de l'OLAF : consiste à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, à lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, y compris celle perpétrée au sein des institutions européennes. L'OLAF atteint cet objectif en effectuant, en toute indépendance, des enquêtes internes et externes. L'Office organise également une coopération étroite et régulière avec les autorités compétentes dans les Etats membres en vue d'une meilleure coordination de leurs activités

Rapports techniques et financiers finaux

Le versement du solde de la subvention est soumis à la production et à la validation des rapports techniques et financiers finaux rendant compte de la dernière tranche et de l'ensemble du projet.



Evaluations des projets

Les bailleurs de fonds et/ou l'ONG peuvent demander, en début de projet, qu'une évaluation en fin parcours soit prévue dans le cadre du projet. Cette évaluation ex-post porte sur le bon déroulement des activités et l'atteinte ou non des objectifs (efficacité, efficacité, pertinence, impact). Si elle n'était pas prévue initialement dans le projet, l'évaluation peut être menée par le bailleur afin de vérifier la réalisation ou non des objectifs du projet.

➤ Les contrôles volontaires

Le Comité de la Charte de déontologie des organisations faisant appel à la générosité du public

Le comité de la Charte est un organisme de contrôle des associations et fondations faisant appel à la générosité du public. Les contrôles portent sur deux aspects : la transparence financière et la communication envers les donateurs. Les associations et fondations qui satisfont aux critères de la charte de déontologie deviennent alors adhérentes du comité de la charte.

Les principales associations françaises faisant appel à la générosité du public, dont les ONG de solidarité internationale, sont membres du Comité de la Charte. C'est-à-dire qu'elles sont contrôlées, de manière continue, tout au long de l'année par des professionnels bénévoles.

Sur son site (www.comitecharte.org), le Comité de la Charte propose un bilan financier de chacune de ses ONG membres, à partir de 13 questions précises portant sur l'affectation des fonds dédiés aux victimes du tsunami. Le site répond en outre à de nombreuses questions sur le fonctionnement et la déontologie associative.